# 8 Estructura económica, modelos de desarrollo y sustentabilidad

- Una perspectiva histórica sobre la pobreza en el Paraguay contemporáneo ..... **2403**
- La situación laboral de los jóvenes del Gran Buenos Aires en clave histórica comparada. Neoliberalismo y Neodesarrollismo (1994-2014) ..... **2417**
- Capital Financiero Global, Crisis, Acumulación y Trabajo ..... **2438**
- O conhecimento da dimensão socioambiental e os conflitos na gestão do espaço das universidades ..... **2463**
- Conflicto por uso y propiedad del suelo en el PNN El Cocuy (Colombia). Miradas en perspectiva desde los diferentes modelos de desarrollo ..... **2477**
- Descripción de la pobreza y el empleo en Paraguay. Periodo 2006 – 2015 ..... **2492**
- Sustentabilidade e homem no mundo egocêntrico ..... **2506**
- Narcotráfico na fronteira brasil–paraguai: uma abordagem a partir dos ilegalismos ..... **2520**
- Internacionalización de empresas paraguayas. Un análisis de su desarrollo en el periodo 2002-2012 ..... **2535**

- El mito de la china de Sudamérica: la maquila como falsa alternativa de desarrollo para el Paraguay ..... **2553**
- Estructura económica del Paraguay. El papel de la renta en el proceso de acumulación capitalista ..... **2566**
- Falacia en construcción política pública agropecuaria en Colombia. Pre y Post conflicto ..... **2576**
- Discursos, intereses hegemónicos y las políticas de investigación agrícola en América latina ..... **2606**
- El enfoque de la Gerencia Social para el fortalecimiento de Encadenamientos Productivos: Políticas Públicas y Estrategia Sectorial ..... **2613**
- Preservacionismo, crise ecológica e direitos territoriais ..... **2628**
- ¿Agroindustrias para el desarrollo? Un análisis crítico sobre el impacto del crecimiento de las agroindustrias en el país ..... **2638**
- Las problemáticas del desarrollo sostenible y sustentable en América Latina ..... **2656**
- Integração produtiva Paraguai - Brasil: novos passos no relacionamento bilateral ..... **2670**

# Una perspectiva histórica sobre la pobreza en el Paraguay contemporáneo

Nahem Reyes[1]

*"Paraguay es un país de tierras sin hombres y de hombres sin tierra"*
Omar Díaz de Arce (1986)

*"... más de 200 millones de latinoamericanos viven con menos de un dólar al día"*
José Miguel Insulza (2005)

## Resumen

La presente, constituye una suerte de aproximación al tema de la pobreza en el Paraguay *inmediato* y que fue desarrollado sobre la base de una metodología histórica-documental, procurando ir más allá del tradicional enfoque cuantitativo-economicista. El objetivo central, consiste en comprender *groso modo* las razones estructurales en materia socio-económica, política-institucional y socio-cultural que han definido la dinámica del Paraguay republicano, con particular énfasis en el siglo XXI donde miles de familias paraguayas viven bajo condición de pobreza, pese a ser una sociedad eminentemente

1 Centro de Estudios de América. Universidad Central de Venezuela. E-mail: nahem_ve@hotmail.com

de trabajadores y cuyas actividades productivas están en su gran mayoría asociadas a la tierra o al agro.

El trabajo se ha estructurado en tres segmentos: 1) referido a las bases conceptuales y metodológicas sobre la pobreza, 2) brinda una sintética atención a la situación de la pobreza en el Paraguay contemporáneo y; 3) se reflexión sobre los datos estadísticos más recientes lo referido a la pobreza, no obstante se intenta desarrollar análisis va más allá de los números. Cerrando con una suerte de comentarios finales a guisa de conclusiones presentados también en tres ejes: *factores estructurales de la pobreza, factores complementarios y la dimensión socio-cultural de la pobreza en el Paraguay de hoy.*

## 1. Palabras introductorias

Sin duda que este es uno de los grandes temas donde mucho papel y tinta se ha gastado, sin embargo, los pobres constituyen la gran mayoría de la población mundial. Por lo que vale la pena preguntarse ¿qué es lo que no se ha escrito sobre la pobreza? Baste una rápida paseada por el más común de los buscadores en internet – Google- donde encontraremos para la fecha que se teclean estas líneas, sobre *la pobreza* hay 50.500.000 resultados en apenas 0,40 segundos, en tanto, sobre lo*s pobres en Paraguay* unos 509.000 resultados en 0,32 segundos. Pese a ello, encontramos una suerte beta donde ubicamos el objetivo de la presente, apoyarnos en *Clío* para comenzar a hacer un esfuerzo por valorar el comportamiento socioeconómico paraguayo desde una perspectiva integral.

En consecuencia de lo anterior, el presente ha sido estructurado en tres segmentos: 1) Ofrecemos unas consideraciones conceptuales y metodológicas sobre la pobreza; 2) Reflexionamos sobre la problemática de la pobreza en el Paraguay a la luz de la *Musa de la Historia* y; 3) Abordamos la dinámica socioeconómica paraguaya ya en tiempos de la democracia, complementado el análisis con datos estadísticos recientes, pero acompañados de reflexiones más allá de los números. Cerrando con una suerte de conclusiones donde colocamos el lente en un aspecto un tanto olvidado, pero de vital importancia, *la dimensión socio-cultural.*

## 2. Breves consideraciones conceptuales y metodológicas sobre la pobreza

A lo largo de la historia, hablar de pobreza ha significado fundamentalmente como una situación de escasez, precariedad material o ausencia de lo esencial para la vida humana, todos esos conceptos están muy a tono con el que ofrece la R.A.E. (1970:1041) quien define el término de la siguiente manera "f. Necesidad, estrechez, carencia de lo necesario para el sustento de la vida. 2. Falta, escasez". En ese tónica, también encontramos a L. Ugalde (2005:25) quien sostiene que es "la situación de carencia material en al cual se encuentran personas, familias o comunidades, en comparación con un patrón cualquiera".

Superando lo lexical y lo tradicional, observamos que el concepto evolucionó y no se limita únicamente a lo referido al sustento o lo directamente material, por ello H. Mendoza (2011) dice: "ante los efectos causados por el neoliberalismo y la globalización, la pobreza es observada como una falta de capacidades", esta nueva dimensión incorpora el componente capacitación o formación de la persona de cara a adecuarse en el sistema de la sociedad a la cual pertenece. A la sazón se le suman otros enfoques que conciben a la pobreza como un sinónimo de *exclusión*, tal como lo sostiene Dirección Provincial de Estadística de la provincia de Buenos Aires (2010:31) o "un fenómeno de violencia", desde la perspectiva de F. Rodríguez (2004:42).

Por lo antes expuesto, vamos a encontrar comúnmente autores que se refieran a la *pobreza* en los mismos términos a los que lo hace la Dirección Provincial de Estadística de la provincia de Buenos Aires (2010:31). "El concepto de pobreza es multidimensional y no existe un enfoque autosuficiente para poder dimensionarlo". Con ello queda claro que al hablar de pobreza, nos estamos refiriendo a una situación tanto individual como colectiva, producto de múltiples causas y que es expresada de diversas maneras.

Justamente sobre las formas de expresar la pobreza, por ejemplo en el Paraguay tal como lo reseña la Dirección General de Estadística, Encuesta y Censos (2015) se estila hablar de *pobreza extrema* y *pobreza no extrema*. En tanto en Venezuela, por ejemplo L. España en

L. Ugalde (2005) habla de tres grandes grupos: la llamada *pobreza crítica* entendida como una situación severa de precariedad material; *pobreza extrema* constituye una condición donde la escasez material atenta contra la dignidad humana y; finalmente la *pobreza estructural*, donde no sólo hay una afectación contra la dignidad humana sino que atenta contra la existencia misma del sujeto.

Sintetizando, no existe un único método para la medición o tipificación de la pobreza, por ello, en la actualidad se emplean varios métodos para tratar de mediarla de manera más o menos objetiva, a saber: el método de la *Línea de Pobreza (L.P.)*, método de las *Necesidades Básicas Insatisfechas (N.B.I.)*, el método de la *Medición Integrada* que procura integrar de alguna manera las dos anteriores.

## 3. Algunas reflexiones sobre la pobreza en la sociedad paraguaya contemporánea

A nuestro juicio, un necesario punto de partida sobre esta compleja temática se remonta al proceso independencia que dio paso a una sociedad netamente agro-exportadora, en lo económico. En tanto que en lo social, también constituyó un país con muy poca o casi nula movilidad social, por lo que el nivel de desarrollo económico y de infraestructura que alcanzó en la primera mitad del siglo XIX, tuvo un impacto muy reducido en los sectores inferiores de la pirámide social.

Adicionalmente, por si fuera poco en 1865 cuando el Paraguay se vio obligado a realizar lo que describe D. Boersner (2004:129) como "una de las epopeyas defensivas más extraordinarias y heroicas de la historia de la humanidad", donde producto de la Triple Alianza contra el Paraguay, dicho país quedó literalmente reducido a ruinas.

No obstante, durante el último tercio del siglo XIX el Paraguay inicia ese tímido y lento proceso de recuperación, ciertamente sobre la base de esa profunda herida que le dejó la guerra, pero una vez más se reproduce la estructura económica de la herencia colonial-hispánica, es decir, *una sociedad netamente agro-exportadora y latifundista*, por lo que el campesinado -que constituía la mayoría de la población del país- básicamente carecían de alternativas de ascenso social.

Más tarde, el Paraguay del siglo XX, vuelve a experimentar el fragor de otro conflicto bélico internacional, en esta ocasión contra su vecina Bolivia. Una apreciación más aguda sobre el conflicto la encontramos en D. Boersner (1996:170), quien al respecto nos dice:

Se debió (...) a la existencia de viejas controversias territoriales, agravadas por la codicia de intereses petroleros. La Esso influía sobre Bolivia y la Shell sobre Paraguay, *y el conflicto armado entre los dos países (...) era en parte producto de la rivalidad entre dos poderosos consorcios transnacionales*.

En crudo, esta segunda guerra internacional paraguaya abrió paso a un proceso que tuvo el nombre de la Revolución de Febrero, revolución que desembocó más tarde con el ascenso al Palacio de los López en 1939 del Mariscal José Félix Estigarribia. Justamente en este periodo tuvo lugar el primer intento serio y profundo de cambio de toda la sociedad paraguaya, cuando en 1940 es promulgada la nueva Carta Magna, infelizmente, este proceso de cambio se vio truncado con la accidental muerte del Presidente Estigarribia el mismo 1940, siendo sustituido en la presidencia por el General Higinio Morínigo, quien retrocedió en gran medida las reformas impulsadas por su predecesor.

Entre inestabilidades y permanente pretorianismo se mantiene el Paraguay hasta 1954 con los sucesivos gobiernos constitucionales del General Alfredo Stroessner, Paraguay avanza notablemente en cuanto a infraestructura se refiere, esos cambios una vez más se mantienen para el beneficio de las clases tradicionales, por lo que no pernean éstos a los sectores populares.

En todo caso, el Paraguay del pretorianismo stronista y que corresponde a la segunda mitad de la pasada centuria, es una incipiente clase media producto de dos factores fundamentales: *el fortalecimiento tanto de la burocracia estatal como del comercio internacional*. Pero una vez más, la naturaleza oligárquica de la sociedad paraguaya se impuso para mantener reducido el proceso de inclusión a la incipiente clase media, excluyendo así a la mayoría de la población.

Claro está, no todo el periodo del pretorianismo stronista no fue miel, los años finales del quinquenio 1978-1983, marcaron el inicio

de su colapso hasta su deshonrosa salida del gobierno con el golpe militar de 1989. No obstante, *con la salida de Stroessner en 1989 y en adelante, lo que se produce es una continuidad del sistema oligárquico que mutó de un pretorianismo oligárquico a una débil e incipiente democracia o sistema cívico*– en términos de S. Huntington (1992).

## 4. Pobreza y democracia en el Paraguay inmediato

En los tiempos más recientes, resulta vital considerar ¿cómo es la dinámica socio-económica paraguaya en los tiempos de la democracia y las primeras décadas de presente centuria? Avancemos contando con datos cuantitativos que nos permitirán ilustrar la situación con el siguiente cuadro que contiene un histórico de la pobreza en el Paraguay, según datos tomados de la Dirección de Estadística, Encuesta y Censos (2015:19), veamos:

**Cuadro Nº 1.** Porcentaje de Grupos Sociales en el Paraguay 2000 - 2015

| Año | Pobreza Extrema | Pobreza no Extrema | Total Pobres | Total No Pobres[2] |
|---|---|---|---|---|
| 2000/2001 | 16,67 | 20,16 | 30,83 | 69,17 |
| 2002 | 24,38 | 25,27 | 49,65 | 50,35 |
| 2003 | 21,23 | 22,80 | 44,03 | 55,97 |
| 2004 | 18,28 | 23,04 | 41,32 | 58,68 |
| 2005 | 16,48 | 22,08 | 38,57 | 61,43 |
| 2006 | 23,74 | 19,94 | 43,68 | 56,32 |
| 2007 | 23,19 | 18,03 | 41,22 | 58,78 |
| 2008 | 19,01 | 18,91 | 37,92 | 62,08 |
| 2009 | 18,82 | 16,28 | 35,10 | 64,90 |
| 2010 | 19,41 | 15,27 | 34,67 | 65,33 |
| 2011 | 18,03 | 14,40 | 32,43 | 67,57 |
| 2012 | 13,76 | 13,11 | 26,87 | 73,13 |
| 2013 | 10,15 | 13,66 | 23,81 | 76,19 |
| 2014 | 10,47 | 12,10 | 22,57 | 77,43 |
| 2015 | 9,97 | 12,28 | 22,24 | 77,76 |

2 Cálculos propios de N. Reyes sobre la base de las fuentes de la D.E.E.C. (2015)

Básicamente el cuadro Nº 1 nos revela que durante la primera década de la presente centuria más de un tercio de la población total paraguaya vivió en situación de pobreza, llegando a extremos como en el año 2002, donde técnicamente la mitad de la población se ubicó en esta franja socio-económica. Pero ampliar nuestra comprensión incorporamos *la inflación* según datos del Banco Central del Paraguay (2015):

**Cuadro Nº 2.** Evolución de la Inflación Interanual en el Paraguay (2000 – 2015)

| Año | % |
|---|---|
| **2000** | 8,6 |
| **2001** | 8,4 |
| **2002** | 14,6 |
| **2003** | 9,3 |
| **2004** | 2,8 |
| **2005** | 9,9 |
| **2006** | 7,7 |
| **2007** | 6 |
| **2008** | 7,5 |
| **2009** | 1,9 |
| **2010** | 7,2 |
| **2011** | 4,9 |
| **2012** | 4 |
| **2013** | 3,7 |
| **2014** | 4,2 |
| **2015** | 3,1 |

Un vistazo rápido del cuadro anterior, nos revela claramente que históricamente la tendencia en el Paraguay es una tasa inflacionaria *inferior a dos (2) dígitos, pero con un comportamiento un tanto errático* que reflejan un *gap* de 12,7 entre la más alta y la más baja sólo en la primera década, encontrándose una situación excepcional en el año 2002, justo el año que coincide con mayor repunte de la pobreza en el país. En tanto para la segunda década del siglo XXI, en promedio la inflación se mantiene gravitando los 5 puntos porcentuales, reflejando un comportamiento más estable y lineal en comparación con la década anterior.

Ahora bien, ¿realmente qué fue lo que ocurrió en el Paraguay en el 2002 y cuyos efectos de alguna manera se extendieron hasta el 2007? Una tesis que permite explicar los fenómenos macroeconómicos y por tanto sociales en países periféricos - como el caso que nos ocupa hoy, Paraguay- es que experimentan los efectos de las grandes crisis mundiales y uno de los que desarrollan sólidamente esta tesis es D. Borda y M. Caballero (2014) con su análisis sobre los efectos domésticos de las crisis mundiales, tal como es el caso del llamado *efecto tequila (1994-1995), la crisis asiática (1998) y la crisis global (2008-2003).*

Como se puede observar, a primera vista, aparentemente ninguna de esas crisis coincide con el dramático año 2002 paraguayo y sus efectos que se extendieron hasta el 2007, justo el año al borde del comienzo de la crisis global. Sin embargo, en opinión de D. Borda y M. Caballero (2014:197)

La crisis asiática llegó a través de Brasil y de la Argentina y sus efectos se manifestaron con cierto rezago. Las exportaciones del Paraguay a la Argentina y Brasil correspondieron al 64,3% del total de las exportaciones en el periodo 1994 – 2013, mientras que las importaciones desde ambos países representaron el 46,2%.

En suma, la llamada *crisis asiática* se sintió en el Paraguay, sólo que de manera tardía, la evidencia a tal afirmación la ubican justamente en el comportamiento de los términos de intercambio (TDI). Un vistazo minucioso sobre esas dos variables, a saber el TDI y el tipo de cambio efectivo real (CER) hace patente esa situación, pues, para 1997 el TDI cerró cercano a 120 puntos para caer abruptamente a 90 puntos en los años 2000 y 2001, luego de unas leves recuperaciones, volver a caer en el 2005 ubicándose en 80 puntos, hasta recuperarse zigzagueantemente en el 2013 tras cerrar en el umbral de los 100 puntos. En tanto el CER, se ubicó en poco más de 90 puntos en 1997 hasta dispararse a más de 130 puntos en el fatídico 2002 y sobrepasar la histórica barrera de los 140 puntos en el 2005, para finalmente comenzar a caer irregularmente desde el 2006 hasta el 2013.

En todo caso, el TDI no ha logrado recuperarse como en 1997, es decir, ubicarse por encima del CER, lo cual devela, una realidad irrefutable, *la balanza comercial paraguaya sigue registrando un saldo negativo con respecto a su relación de intercambio con sus colosos vecinos Argentina y Brasil en el canje de los productos exportados versus los importados.*

En lo que respecta a la crisis global, D. Borda y M. Caballero (2014:204) sostienen:

La crisis económica tuvo su origen en una severa sequía que hizo caer drásticamente el PIB agrícola (…) En este contexto nacional estalló la crisis financiera global que afecto al sector externo de la eco-

nomía. Por esta razón, los agentes económicos percibieron la crisis como un episodio coyuntural, diferente a la crisis asiática de 1998.

Sintetizando, los tiempos de la *crisis global* coinciden con los años de la gestión de Fernando Lugo, quien según D. Borda y M. Caballero (2014:204 y 205) esta crisis no tuvo un impacto negativo como la anterior en gran medida porque la "baja inflación y el mantenimiento del nivel de reservas internacionales constituyeron logros importantes de la política monetaria (…) El manejo financiero de la política fiscal fue proactivo con un disponibilidad importante de recursos, alrededor del 35 del PIB", todo ello aderezado con un significativo incremento del gasto público que estuvo básicamente concentrado en gasto de capital.

De vuelta a la crisis asiática y su impacto en el Paraguay, es de vital importancia considerar que no toda la explicación queda a la suerte de los mercados y los grandes números, pues, el ingrediente *inestabilidad política* sin duda agudizó la crisis guaraní, pues, al año siguiente del estallido de la crisis asiática el Paraguay vivió el llamado *marzo paraguayo* El planteamiento aquí no pretende señalar que los políticos son los culpables *per se* del registro desfavorable de la balanza comercial, sino que la crisis política no permitió que la dirigencia preparara a la economía nacional a los potenciales embates de una crisis de magnitud planetaria, tal como fue el caso de la *crisis asiática*.

Una vez hecha la revista de rigor a la variable política, de seguidas también haremos el necesario avance en la material socio-laboral, para ello tenemos el siguiente cuadro en el cual proyectamos lo referido al empleo y sub-empleo basado en los datos de D. Borda y M. Caballero (2014:203 y 206), veamos:

**Cuadro Nº3.** Registro de datos laborales en el Paraguay (1997 – 2011)

| Indicador | 1997/ 1998 | 1999 | 2000/ 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Desempleo | 5,2 | 6,7 | 7,6 | 10,7 | 7,8 | 7,3 | 5,6 | 5,7 | 6,4 | 5,7 | 5,6 |
| Sub-Empleo | 18,8 | 17,3 | 22,0 | 22,4 | 24,1 | 24,2 | 26,5 | 26,1 | 25,1 | 22,9 | 21,9 |
| Total D+S | 24,0 | 24,0 | 29,6 | 33,1 | 31,9 | 31,5 | 32,1 | 31,8 | 31,5 | 28,6 | 27,5 |

¿Cuáles son las lecturas que podemos hacer sobre la base del cuadro Nº 3? Por supuesto que varias, la primera de ellas es que estrictamente en cuanto *al desempleo, el Paraguay históricamente se mantiene por debajo de dos (2) dígitos*, lo cual es un dato bastante positivo para ser un país Hispanoamericano, salvo en el fatídico año 2002 cuando dicha variable superó su histórico al ubicarse en 10,7, pero en lo que respecto al sub-empleo se mantiene oscilando alrededor de los 25 puntos porcentuales. *En crudo, un tercio (1/3) de la población económicamente activa se encuentra en la sombría situación de D+S, lo cual constituye un dato realmente alarmante*.

También al valorar la fuente de financiamiento del paraguayo promedio, que según datos de la D.G.E.E.C (2015:10): "la mayor parte de los ingresos provienen de las actividades económicas (Ingresos Laborales). El peso de dicho ingreso varía alrededor 78,9% a 88,8% en todos los quintiles de ingreso". Continuando con la misma fuente, las remesas familiares internas apenas se ubican en 3,4%, mientras que las externas alcanzan poco menos del 1%, en cuanto al concepto de pensiones o jubilaciones constituyeron el 5,2% y finalmente, en cuanto a las novedosas formas de programas sociales de subsidio directo a la población tal como el caso del Programa *Tekoporá*y *Adulto Mayor* en suma apenas representan el 1%.

Englobando, los números del 2015 –por tanto históricamente- nos reflejan que el Paraguay es eminentemente una sociedad de empleados o trabajadores, bien sean dependientes del sector privado o público, donde dos tercios de la población económicamente activa trabajan en calidad de empleados y poco menos del 90% de las familias paraguayas sus fuentes de ingreso provienen básicamente de ese trabajo desempeñado. Dentro de ese marco, según nos permite observar Clío, un tercio de la población económicamente activa se encuentra en situación de D+S y desde la segunda mitad del siglo XX hasta comienzos del XXI, en promedio la mitad de la población vivió en situación de pobreza, situación que gradualmente comenzó a mejorar apenas en la segunda década de la presente centuria, donde básicamente la población pobre se ha mantenido en el 25% de total de la población nacional, tendencia que sigue marcando hacia un leva reducción para las próximas décadas.

## 5. Una guisa de conclusiones más allá de los números

Esta investigación no aspira terminar convertida como dijo una vez el ensayista venezolano Mario Briceño Iragorry en una suerte de *Mensaje sin destino*. Por el contrario, aspiramos que sea el punto de partida de políticas públicas que apunte a mejorar estructuralmente la situación. Por ello, nos formularnos el siguiente planteamiento: *¿si la mayoría de la población trabaja y poco menos del 90% de los hogares se financia por la vía del trabajo, por qué encontramos una tasa importante de pobreza total que oscila casi en un cuarto de la población en pleno siglo XXI?*

Desde nuestra perspectiva esta situación responde a factores históricos-estructurales y factores complementarios, donde se encuentran interconectados y/o derivados los segundos de los primeros. Los cuales vamos a detallaremos de seguidas, veamos:

**a. Los factores históricos-estructurales:** *Paraguay tiene una ubicación periférica dentro del sistema capitalista mundial, por ende su economía es altamente dependiente y por lo tanto volátil al comportamiento de los mercados internacionales. Segundo, el carácter oligárquico de la sociedad paraguaya,* tal vez es uno de los pocos países de Sudamérica donde más fácilmente se puede observar como un puñado de familias tradicionales han controlado y controlan toda la economía nacional, ello ha actuado como una suerte de freno que impide el mismo crecimiento y evolución tanto de la economía como de la sociedad general. Dicha situación se expresa en una enorme debilidad institucional, el papel del Estado luce desdibujado frente a los sectores propietarios, la legislación laboral es más nominal que real y las políticas sociales apenas están comenzando a despegar dentro de las agendas gubernamentales. Para terminar de aderezar esto, *la pésima distribución de la riqueza,* según la D.G.E.E.C (2015:15) que se observa entre el sector más rico y el sector más pobre, donde el más pobre apenas accede a un 1,4% del ingreso medio o per cápita mensual, en tanto el quintil más rico concentra el 37,1%%, lo que es igual a un *gap* de 35,7%.

**b. Factores complementarios:** *Paraguay es una economía atrofiada*, posee una pedestre industria que desarrolle productos acabados para ser colocados tanto en el mercado local como en el mercado in-

ternacional. En adición no supera los 7 millones de habitantes, por tanto, su mercado interno constituye uno de los más pequeños de Sudamérica. Del otro extremo del péndulo, un tercio de su población económicamente activa se encuentra en situación de D+S, lo cual significa que es una población con un limitado poder adquisitivo, acentuando la *estrechez del mercado paraguayo*.

También, destaca la tragedia que significa intentar patentar algo dentro del Paraguay, tal como se aprecia en el Ley 1630/2000, parece que la legislación fue diseñada para que nadie logre exitosamente patentar algún invento en el país.

**c. La dimensión socio-cultural**: la cultura paraguaya en general o el carácter del paraguayo frente a sus problemas y adversidades, tanto colectivas como individuales están marcadas por la típica frase guaraní *peichanté* (así no más) la clave del futuro está en romper con este patrón.

Finalmente, cuando nos referidos a la dimensión socio-cultural, no sólo es importante abordar la percepción que los pobres tienen sobre sí mismos, resulta aún más importante, como *las élites dirigentes y sobre todo las élites económicas se perciben a sí mismas en la construcción de un nuevo proyecto político nacional*.

## Bibliografía

Banco Central del Paraguay (septiembre 2016) Informe de política monetaria. Paraguay: file:///C:/Users/CENTRO%20INVESTIGACION/Downloads/IPoM_Setiembre_2016_24_10_16.pdf

Boersner, Demetrio (2004) Historia de las relaciones internacionales de América Latina. Breve historia. Caracas: Nueva Sociedad.

Borda, Dionisio y Caballero Manuel (2014) "Los efectos de las crisis internacionales y las respuestas de la política económica: el caso Paraguay" en Gregosz David (Editor) Política monetaria y fiscal: ¿ha aprendido América Latina a mitigar los efectos de las crisis? Chile: SOPLA/Konrad Adenauer Stiftung.

Cardozo, Efraím (2009) Breve historia del Paraguay. Asunción: Servilibro.

Díaz de Arce, Omar (1986) "El Paraguay contemporáneo 1925 - 1975" en González Casanova, Pablo (Compilador) América Latina: Historia de medio siglo. Vol. 1. Méjico: Siglo XXI Editores.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2015) Principales resultados de pobreza y distribución por ingreso. Fernando de la Mora (Paraguay): http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eph-2015/PRINCIPALES%20RESULTADOS%20EPH%202015.pdf

Dirección Provincial de Estadística de la provincia de Buenos Aires (2010) "Métodos de medición de la pobreza. Concepto y aplicaciones en América Latina" Entrelíneas de la política económica. Nº 26. Argentina: CIEPYC.

Huntington, Samuel P. (1992) El orden político de las sociedades en cambio. Argentina: Paidos.

Insulza, José Miguel (4 de junio de 2005) Panorama Mundial. Atlanta: CNN en español. [Programa de TV]

Irwin, Domingo (2000) Relaciones civiles-militares en el siglo XX. Caracas: El Centauro

Organización Internacional del Trabajo (2015) Informe mundial sobre salarios 2014/2015. Salarios y desigualdad de ingresos. Ginebra: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_343034.pdf

Perlmutter, Amos (1977) The military and politics in modern times. United Kingdom: University Press Haven and London.
Real Academia Española (1970) Diccionario de la lengua española. España: Espasa – Calpe, S.A.

República del Paraguay. Congreso de la República del Paraguay (2000) Ley Nº 1630 De patentes de invenciones. Asunción: http://www.mic.gov.py/v1/sites/172.30.9.105/files/Ley%201630%20Patentes.pdf

Reyes, Nahem (2014) La política exterior del pretorianismo stronista (1954 – 1989). Caracas: Universidad Católica "Andrés Bello" [Tesis Doctoral]

Rodríguez Francisco (2004) "La pobreza como un proceso de violencia estructural"Revista de Ciencias Sociales.

Ugalde, Luis y otros (2005) Detrás de la pobreza. Percepciones. Creencias. Apreciaciones. Caracas: Ex Libris.

# La situación laboral de los jóvenes del Gran Buenos Aires en clave histórica comparada. Neoliberalismo y Neodesarrollismo (1994-2014)[1]

María Berenice Rubio[2]
Agustín Salvia[3]

**Resumen**

Se presentan los resultados de una primera aproximación a la problemática laboral de los jóvenes argentinos durante dos periodos macroeconómicos disímiles: el periodo neoliberal de la convertibilidad (1992-1998) y el periodo neodesarrollista de la post convertibilidad (2004-2014), contemplando la crisis socioeconómica que tuvo lugar en los años intermedios (2000-2003).

Desarrollando una estrategia metodológica cuantitativa a partir del procesamiento de los datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC correspondiente a los aglomerados del Gran Buenos Aires, se analizaron las inserciones laborales para el

1 La presente ponencia se desarrolló en el contexto del proyecto UBACyT (2014-2017). Código: 20020130100537BA. "Heterogeneidad estructural, desigualdad distributiva y nuevas marginalidades sociales (1974-2014)", con sede en el Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires. Asimismo, constituye una contribución al proyecto International Network for Comparative Analysis of Social Inequalities (INCASI), el cual cuenta con el apoyo económico del programa "Horizonte 2020" de la Unión Europea.
2 Magister en Diseño y Gestión de Programas Sociales por FLACSO, Doctoranda en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, miembro del Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani FCS/UBA.
3 Investigador principal CONICET. Director del Programa Cambio Estructural y Desigualdad, Instituto de Investigaciones Gino Germani FCS/UBA. Director de Investigación del Observatorio de la Deuda Social Argentina. Pontificia Universidad Católica Argentina.

grupo etario de jóvenes trabajadores de 18 a 29 años buscando verificar el comportamiento de las formas sectoriales del empleo, de la segmentación del mercado de trabajo, y de la determinación de los ingresos laborales durante las últimas dos décadas.

Entendemos que los jóvenes se encuentran en un momento transicional significativo del curso de vida, en una incipiente relación con el mercado de trabajo, siendo especialmente afectados por los cambios en el sistema productivo. En este sentido, se retoma la tesis de la heterogeneidad estructural para pensar los cambios y continuidades entre ambos regímenes macroeconómicos tomados en cuenta para el análisis. Entendiendo que si bien se han sucedido una serie de transformaciones político económicas de gran impacto para esta porción de la fuerza de trabajo, aún se encuentran en un escenario desfavorable respecto a la población de adultos, reportando una diferencia sustantiva en términos de oportunidades laborales de calidad.

## 1. Presentación

La literatura especializada ha ido relevando información acerca de los jóvenes quienes, junto a las mujeres, conforman uno de los grupos más vulnerables del mundo del trabajo. Siguiendo a Saraví (2009), la juventud se puede asociar a cuatro transiciones claves en el camino a la adultez; la primera es la de pasar del sistema de educación formal al mercado de trabajo, la segunda la de la formación de una nueva familia a través de la unión conyugal y/o maternidad/paternidad, la tercera es la obtención de la independencia en términos residenciales a partir de abandonar la casa de los padres, y por último, pero no por ello menos importante, la búsqueda y construcción de una identidad propia. Entendemos que el hecho de estar atravesando esta serie de procesos tan dinámicos y complejos del ciclo de vida de una persona, no sólo hace de la juventud una etapa clave de la experiencia biográfica, sino que también es allí donde se reflejan las tensiones de una nueva cuestión social. Una nueva cuestión social caracterizada por la mutación de las formas tradicionales en la relación entre individuo y sociedad, provocadas por los cambios en los regímenes de bienestar y los mercados de trabajo en el contexto de los procesos de reformas sociales y reestructuración socioeconómica que acompañaron a la globalización. Centrándonos en cómo esto posiciona

a los jóvenes en la estructura de oportunidades socio-laborales el panorama es preocupante. Es debido a esta preocupación que se ha dado un extenso debate académico y político que ha concluido que los jóvenes efectivamente enfrentan mayor inestabilidad laboral que los adultos, aunque verificándose fuertes discrepancias según género y nivel educativo (Eguía, Piovani y Salvia, 2007, PNUD 2011, CEPAL 2015).

Los jóvenes cuentan con niveles más elevados de educación formal, un mejor manejo de las nuevas tecnologías –de suma importancia para el desarrollo económico y productivo-, con ello una mayor adaptabilidad en contextos volátiles característicos de nuestra región en las décadas recientes, e incluso, una mayor esperanza de vida. No obstante, las dificultades que sufren en materia laboral se reconocen hoy como un problema global, siendo que pareciera imposible proporcionar a todos los jóvenes trabajos dignos, productivos, de calidad, y con ello brindarles integración social y autonomía.

El presente estudio busca evaluar el modo diferencial en que las condiciones estructurales de las economías periféricas como la de Argentina, afectan a la fuerza de trabajo joven, bajo el supuesto de que es un grupo de edad especialmente vulnerable a los cambios productivos, el deterioro del mercado de trabajo y la crisis de las instituciones públicas y sociales tradicionales.

En este sentido, nos proponemos realizar inferencias sobre este conjunto de la fuerza de trabajo teniendo como referencia evidencias empíricas acumuladas[4] sobre lo que le fue sucediendo a la totalidad de la misma en el Gran Buenos Aires (GBA)[5]. Se ha buscado inferir

4 Para ello, se retoman numerosas producciones del Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social (PCEyDS-IIGG-UBA), especialmente el capítulo escrito por Agustín Salvia, Julieta Vera y Santiago Poy: "Cambios y continuidades en la estructura ocupacional urbana argentina (1992-2012)", publicado en el libro "Hora de Balance: Proceso de acumulación, mercado de trabajo y bienestar" (2014) compilado por Javier Lindenboim y Agustín Salvia.

5 El GBA comprende una extendida y compleja concentración poblacional, convirtiéndose en un territorio de interés por su destacada participación económico-demográfica, y por su constitución como centro productivo, comercial, financiero y político más importante del país. "El Gran Buenos Aires concentra casi el 30% de la población urbana del país, consume aproximadamente el 40% de la energía eléctrica demandada y produce más del 45% del PBG nacional. De tal manera, los eventos ocurridos en esta jurisdicción impactan considerablemente en cualquier análisis del país en su conjunto" (Salvia, 147:2012).

para el periodo 1992-2014 cuál fue la situación de los jóvenes frente a un mercado de trabajo que históricamente les brindó condiciones de mayor precariedad y vulnerabilidad[6].

De esta forma, se compara la matriz económico-ocupacional durante el periodo de reformas neoliberales en la Convertibilidad y la etapa de crecimiento bajo políticas heterodoxas de la post-convertibilidad, teniendo en cuenta la inserción sectorial de la fuerza de trabajo joven y la calidad de sus empleos.

## 2. Antecedentes teóricos

Las diversas interpretaciones sobre la problemática laboral giran en torno a los desajustes existentes entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo. El enfoque en el que se posicionará este artículo concluye que los factores socioeconómicos de origen son los principales condicionantes de las trayectorias que conformarán los jóvenes, y que los sitúan desde un comienzo en mayor o menor desventaja (Salvia y Miranda, 2003; Tuñón y Salvia, 2006; Salvia, Bonfiglio, Tinoboras y Van Raap, 2007). Se ha podido constatar por ejemplo que el acceso a los empleos de mayor calidad depende fundamentalmente de posicionamientos de clase que se cristalizan en estructuras de oportunidades diferenciadas (Salvia et al 2008, Van Raap, 2010). Los diferenciales socioeconómicos son de gran incidencia para que los jóvenes accedan y mantengan distintas condiciones ocupacionales a lo largo de sus trayectorias.

Esta línea de investigación discute con quienes se posicionan sobre todo desde la oferta -como el enfoque de capital humano por ejemplo-, haciendo recaer sobre las capacidades de los jóvenes la causa de las desventajas ocupacionales. Se cuestiona aquí suponer que la solución se encuentra en los niveles educativos alcanzados, ya que jóvenes con iguales credenciales educativas acceden a empleos de diferente calidad según su posición social (Bonfiglio, Tinoboras y Van Raap, 2008), a la vez que esta dimensión no deja de ser importante para pensar en la reproducción

6 Dada esta especificación del perfil de los casos bajo análisis -y la cantidad de campos y categorías en que se distribuyen- los niveles de error muestral en algunos años testigo resultan sensiblemente más altos y pueden impactar sobre las proporciones presentes en los mismos.

de las brechas de desigualdad existentes. Se buscará poner en foco la existencia de un mercado laboral fragmentado que favorece a la integración de algunos a la vez que a la exclusión de otros, partiendo de condicionantes socioeconómicos estructurales. En este sentido coincidiremos con las perspectivas que hacen hincapié en la demanda laboral, analizando el funcionamiento del mercado de trabajo (Bertranou Casanova y Jimenez 2013, Bertranou y Casanova 2014, 2015, OIT 2015). Es de esperar que el crecimiento en la actividad económica se corresponda con el aumento en las tasas de actividad y empleo, así como una crisis económica afecta a los indicadores laborales en sentido contrario. Sin embargo, las fluctuaciones de la economía no repercuten de igual modo sobre todos los trabajadores. La evolución del empleo de los adultos es más estable respecto a las variaciones del PBI que la evolución del empleo joven, estos asumen la mayor carga de las variaciones cíclicas del desempleo (Tokman 2003, Pérez 2008). Este abordaje invita a reflexionar en torno a la vulnerabilidad de los jóvenes sin perder de vista el contexto de flexibilización y precarización laboral, con altas tasas de desempleo informal.

Además, se retoman una serie de investigaciones que ensayaron explicaciones basadas en el cruce entre oferta y demanda de empleo, poniendo el acento en condiciones coyunturales. Estos estudios por ejemplo invitan a pensar el acceso a puestos más inestables -principalmente aquellos no cubiertos por la seguridad social- incentivado por los altos costos de formación que implica contratar a los jóvenes en puestos que requieran mayor inversión en capacitación o entrenamiento, sobre todo si no cuentan con experiencia laboral previa. Esto además se debe en gran medida a que están sobre-representados entre los ingresantes al mercado de trabajo (Pérez, 2006). Asimismo, se plantea un desarreglo con las expectativas de los jóvenes que debe tenerse en cuenta, por ejemplo, pensar la mayor rotación asociada a la propia elección del trabajador de desempeñarse en ocupaciones que resultan más inestables pero que tienen otros atributos que son valorados por los más jóvenes (Rees, 1986, O´Higgins, 1997, entre otros)[7].

7 Los jóvenes tienen menores costos de oportunidad en esta búsqueda ya que tienen menores salarios, e incluso es menos probable que tengan un hogar a cargo, es decir, es menos lo que pierden por continuar buscando un empleo acorde a sus expectativas (O´Higgins, 1997). Las teorías de *job matching* (Jobanovic, 1979) *y job shopping* (Johnson, 1978) apuntan en este sentido.

En palabras de Weller (2003), los *"nuevos buscadores de empleo"* son en su mayoría jóvenes, que se suman a la oferta laboral existente, y en momentos de crisis son los protagonistas junto con las mujeres, de lo que se denomina *"efecto del trabajador adicional"*, una estrategia para no ver disminuidos los ingresos familiares (véase CEPAL 2011, 2014, Maurizio 2011, Weller 2005, 2006, entre otros).

De esta manera, los jóvenes continúan mayoritariamente ocupando puestos en el segmento secundario del mercado laboral, de mayor precarización, de menor calificación y estabilidad en la contratación exhibiendo una intermitencia ocupacional más elevada que los adultos (Maurizio, 2011). Bajo el supuesto de que las características que asume el régimen social de acumulación en Argentina generan oportunidades diferenciales respecto a la población de adultos y también al interior del grupo de jóvenes retomaremos aquí el concepto de heterogeneidad estructural (Pinto 1970, Prebisch, 1976, CEPAL 2010, Cimoli, 2005, Infante 2011, Salvia, 2012, Salvia, Vera y Poy, 2015) para analizar la relación entre crecimiento y desigualdad durante la actual fase de desarrollo capitalista mundial. La heterogeneidad estructural puede definirse como una situación en la cual, entre los sectores de la economía e incluso al interior de los mismos, se evidencian amplias diferencias en cuanto a los niveles de productividad del trabajo, provocando una profunda segmentación del sistema productivo y del mercado laboral que alcanzan condiciones tecnológicas y de remuneración disímiles. En este contexto los sectores más dinámicos tienden a concentrarse y a no difundir sus avances tecnológicos, siendo imposible absorber al conjunto de fuerza de trabajo disponible en la sociedad. De esta forma una parte significativa del empleo se concentra en sectores de muy baja productividad. Numerosos trabajadores quedan excluidos del mercado laboral, crean sus propios empleos en actividades de poca productividad o ingresan en programas de asistencia estatales. Dichos excedentes no necesariamente son "funcionales" al proceso de acumulación del sector más dinámico de la economía, por lo que algunos enfoques consideran que pasarían a formar parte de una "masa marginal" con respecto a dichas relaciones sociales de producción, siendo fundamental su control social para evitar efectos disfuncionales a nivel sistémico (Nun 1969, 1999, Salvia 2012). Re-

sulta sugerente la especificidad de la heterogeneidad estructural en el grupo de jóvenes debido a la mayor vulnerabilidad que presenta este conjunto de trabajadores. Para la mayoría de los jóvenes, los primeros pasos dentro del mundo laboral se da en condiciones de mayor inestabilidad y precariedad, en un escenario de desventajas en términos de oportunidades.

## 3. Distribución sectorial del empleo joven durante el periodo 1992-2014

Bajo los supuestos teóricos presentados, se recuperan aquí los lineamientos metodológicos propuestos por el Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social, que retoma el enfoque de PREALC-OIT (1978) en donde se contempla el tamaño del establecimiento y el carácter público o privado de las unidades económicas, así como también la calificación profesional de los ocupados en el caso de los empleos no asalariados, permitiendo segmentar el tipo de inserción productiva según los diferenciales teóricos de productividad asociados a las unidades económicas. En este sentido Salvia, Vera y Poy (2015) distinguen tres tipos de ocupaciones en el mercado de trabajo: ocupaciones en el sector público, ocupaciones en el sector privado moderno o formal y ocupaciones en el sector microempresario informal[8]. Asimismo, retomando el enfoque institucionalista norteamericano, la demanda laboral queda estratificada en tres grandes segmentos de empleo: segmento primario o empleos regulados, segmento secundario o empleos extralegales y segmento terciario o empleos de indigencia, como empleos no regulados[9]. De acuerdo a esta corriente no existe un único mercado de trabajo sino diferentes segmentos bajo marcos institucionales disímiles, representando desiguales modalidades de inserción, relaciones laborales y calidad de los puestos de trabajo (Piore, 1975).

El análisis que aquí presentaremos se centra en el mercado de trabajo joven del GBA durante el periodo neoliberal tomando como años testigo 1992, 1994 y 1998. El año 2001 y 2003 como pre y post crisis

8 Véase Tabla AM.1 en Anexo Metodológico.
9 Véase Tabla AM.2 en Anexo metodológico.

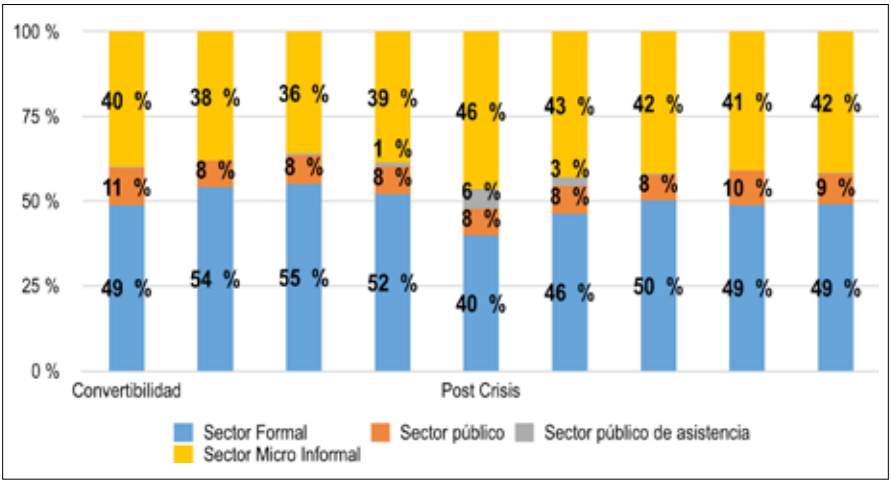
respectivamente, y el periodo del neodesarrollismo cuyos años testigo serán 2004, 2007, 2012 y 2014. La evidencia fue construida a partir de micro datos de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC[10].

Interesa destacar como una decisión teórico metodológica del estudio el motivo de la elección de los jóvenes de 18 a 29 años. Esto se debe a que la legislación argentina prohíbe mediante la ley de Prohibición de Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente, que los menores de 16 años trabajen, y que los adolescentes de 16 y 17 años si trabajan, deben hacerlo bajo ciertas condiciones. Además, a partir de la Ley de Educación Nacional del año 2006, se han extendido los años de educación obligatoria hasta la finalización del nivel secundario del que los jóvenes argentinos egresan con 18 años (o con 17 años, pero próximos a cumplir los 18). También, las políticas de mercado de trabajo y protección social en Argentina cuentan con un corte de edad en los 18 años debido a que la mayoría de las intervenciones de las políticas públicas consideran a la franja etaria de 18 a 24 años dado que la mitad de este grupo ya participa del mercado de trabajo, denotando el mayor vínculo con el mismo. Se ha decidido la extensión a la edad de 29 años intentando considerar las ya mencionadas y diversas formas de transición a la adultez que no sólo tienen en cuenta la finalización de la escuela secundaria y el ingreso al mercado laboral, sino la posible formación de una familia, la independencia residencial y la construcción de una identidad propia, permitiéndonos así contemplar las heterogéneas maneras de *"ser joven"*.

La información que se presenta a continuación da cuenta de la evolución en la composición de los empleos según sectores económico ocupacionales de la fuerza de trabajo joven para el GBA durante el régimen neoliberal y el neodesarrollista, tomando los datos de los años

10 Dicha fuente de datos sufrió una serie de modificaciones a lo largo del periodo bajo estudio, principalmente una completa reformulación instrumentada en el segundo semestre del año 2003 que reemplaza la antigua EPH "puntual" por la EPH "continua". Debido a la reformulación, el equipo del Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires viene realizando un ejercicio de empalme propio para el estudio de los cambios ocurridos en la heterogeneidad de la estructura ocupacional y la segmentación del mercado de laboral para construir series históricas comparables (véase Salvia, Comas, Gutiérrez Ageitos, Quartulli, y Stefani, 2008). El empalme realizado aquí retoma el presentado en el capítulo de Salvia, Vera y Poy (2015).

**Gráfico n° 3** Participación de los sectores económico ocupacionales en el total del empleo. Jóvenes entre 18 y 29 años. GBA 1992-2014. En porcentajes respecto al total de ocupados




Fuente: Elaboración propia con base en la información procesada por el Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social, IIGG-FCS-UBA a partir de la EPH, INDEC (Octubre de 1992, 1994, 1998, 2001 y cuartos trimestres de 2003, 2004, 2007, 2012 y 2014).

2001 y 2003 para caracterizar el momento inmediatamente previo y posterior a la crisis socioeconómica y política de aquel periodo.

Más de la mitad de los trabajadores jóvenes residentes en el GBA se encuentran insertos en el sector formal, superando el 50% de los casos en todos los años del periodo del régimen neoliberal de la convertibilidad. No obstante, el sector micro informal ronda el 40% de los casos en todos los años, alcanzando su pico más alto en el año 2003 inmediatamente posterior a la crisis con 46,8% de los casos. Se puede destacar que el sector formal sufre un descenso muy importante luego de la crisis de 2001, con una diferencia porcentual de más de 10 puntos porcentuales entre 1998 y 2003, del cual parece comenzar a recuperarse aunque sin lograr el crecimiento sostenido en el tiempo. Algo similar ocurre en el sector público, hacia el comienzo de la convertibilidad 10,9% de los jóvenes se encontraban empleados allí, disminuyendo a un 8,4% hacia el año 1998, aunque en el periodo de la post-convertibilidad alcanza un pico del 10,1% en el año 2012.

Respecto a los bajos porcentajes en la participación en el sector público de asistencia, podemos analizar el 7% en la participación de los jóvenes en dicho sector para el año 2003, principalmente con la intervención masiva de alta cobertura tras la crisis de 2001 que se dio en llamar *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desempleados* (PJyJHD). El objetivo de dicho programa era aliviar el efecto que tenía el desempleo sobre las condiciones de vida de las personas, incorporando precisamente a jefas y jefes de hogar desempleados mayores de 18 años[11].

## 4. Inserción sectorial económico-ocupacional y segmentos del mercado laboral

Cuando analizamos particularmente al segmento no regulado de la fuerza de trabajo joven según sectores económico-ocupacionales (Cuadro n° 1), podemos ver diferencias más sustantivas entre regímenes económicos en torno a la calidad de los puestos generados. De principio hasta la crisis del régimen neoliberal de la convertibilidad se registra un aumento de la participación del empleo no regulado para el caso de los jóvenes en los distintos sectores de la estructura ocupacional del GBA. Los empleos no regulados dentro del sector micro informal son los que mayores porcentajes registran, creciendo casi 10 puntos porcentuales de 1992 a 2001 (69,3% a 78,3%). Dentro del sector formal no se registra un cambio importante de punta a punta del periodo (de 47,2% a 47,9%), aunque se debe a que los años 1992 y el 2001 son precisamente los de mayor porcentaje de trabajadores no regulados. Sí se observan -aunque leves- variaciones en la proporción de este segmento al interior del periodo, en los años 1994 y 1998 (44,8% y 45,2% respectivamente). Además, vale la pena destacar, que, si bien la participación de los empleos no regulados en el sector público no superan los porcentajes del sector micro infor-

11 Superada la crisis, se reformuló la política de empleo en Argentina dando lugar a otros programas que también alcanzan a la población joven como el Plan Familias y el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), Programa Argentina Trabaja gestionado por el Ministerio de Desarrollo Social, que incluso incorpora otra línea denominada "Argentina trabaja, enseña y aprende", que facilita el acceso a la alfabetización y a la finalización de los estudios primarios o secundarios a través del Plan FinEs, y también el "Ellas Hacen". Todos ellos incorporan a la población mayor de 18 años, y algunos estudios destacan la amplia participación de los jóvenes de 18 a 24 años. Véase OIT, 2015.

mal, se acercan más a los mismos respecto al formal, registrándose un leve crecimiento del principio al fin de la convertibilidad, pasando de 52,4% en 1992 a 54,7% de los casos en 2001.

Si bien tanto en el total de ocupados del GBA como en el caso de la fuerza de trabajo joven, la gran mayoría de los trabajadores precarios están insertos en el sector micro informal, se observa una caída en los primeros años de recuperación económica en la post-convertibilidad, que a partir del año 2012 vuelve a aumentar. Mientras que en el año 1998 se registra un 69,4% de los casos, como el año de mayor porcentaje de no regulados en este sector durante la convertibilidad, en el año 2004 se observa un 81,5%% terminando el periodo en el año 2014 con un 79,7%.

Ahora bien, la tendencia en el sector formal es más escalonada. Ese tipo de tendencia es aún más significativa al considerar al sector público. En este sentido podemos ver que si bien disminuye la participación de este segmento en el sector formal entre la convertibilidad y la post-convertibilidad (aproximadamente de un máximo de

**Cuadro n°1:** Participación del segmento no regulado del empleo en el mercado de trabajo según sectores económico ocupacionales. Gran Buenos Aires: 1992-2014. En porcentajes del total de ocupados de cada sector económico ocupacional.

| | Convertibilidad | | | Pre-Crisis | Post-Crisis | Post convertibilidad | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1992 | 1994 | 1998 | 2001 | 2003 | 2004 | 2007 | 2012 | 2014 |
| Sector Formal | 47,2% | 44,8% | 45,2% | 47,9% | 50,9% | 47,2% | 44,5% | 46,8% | 46,6% |
| Sector público (*) | 52,4% | 51,2% | 53,6% | 54,7% | 60,4% | 57,5% | 54,1% | 48,5% | 45,4% |
| Sector Micro Informal | 69,3% | 67,4% | 69,4% | 78,3% | 82,9% | 81,5% | 79,2% | 80,6% | 79,7% |
| **Total de ocupados** | **57,8%** | **54,7%** | **55,5%** | **61,3%** | **67,5%** | **63,2%** | **59,8%** | **60,8%** | **60,3%** |

(*) El sector público excluye el empleo público de asistencia.

Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social, IIGG-FCS-UBA, en base a datos de la EPH, INDEC (GBA, onda de Octubre 1992, 1994, 1998, 2001 empalme con segundo semestre 2003. Cuarto trimestre 2004 2007, 2012 y 2014)

47% en 1992 a un mínimo de 44,5% en 2007), en el sector público disminuyen su participación de un máximo de 54,7% en 2001 a un mínimo de 45,4% en el 2014.

El régimen neodesarrollista de la post-convertibilidad promovió la creación sostenida del empleo público en todos los niveles (nacional, provincial y municipal) que implicó la disminución del trabajo no registrado (Palomino 2007, Neffa 2012). Ahora bien, el Estado en Argentina, a nivel nacional, tiene diferentes maneras de contratar personal, de acuerdo a lo establecido por ley (Ley 25.164 de 1999). Pese a las particularidades que presenta el sector en términos de contratación pudiendo afectar de alguna manera a quienes se consideran aquí trabajadores regulados o no regulados, se observa que la participación del segmento no regulado en el total de jóvenes ocupados en todos los años promedia el 50%, destacando el esperable y significativo aumento durante el periodo de pre y post crisis.

Se confirma una estrecha asociación entre el tipo de empleo o segmento del mercado y el sector económico-ocupacional, tanto en ciclos de retracción ocupacional como en períodos de aumento de la demanda agregada de empleo. Ahora bien, cabe evaluar si estas diferencias en términos de oportunidades ocupacionales tuvieron un correlato en materia de las remuneraciones horarias de los puestos disponibles para la fuerza de trabajo joven.

## 5. Conclusiones

En el presente estudio buscamos describir y analizar la composición de la estructura ocupacional específicamente para el caso de la fuerza de trabajo joven en el GBA, a partir de una serie de antecedentes empíricos sobre el total de los ocupados en el mismo territorio, poniendo el acento en las diferencias del régimen neoliberal de la convertibilidad y en el neodesarrollista de la post-convertibilidad.

Pudimos ver entonces que las tendencias generales se replican en la estructura de empleo joven, aunque los momentos de recuperación parecen alcanzarlos con mayor dificultad. Pese a las ventajas demográficas y laborales, la fuerza de trabajo joven no escapa a las rigi-

deces en la estructura económico ocupacional ya registradas para el conjunto de los trabajadores del GBA. Los empleos no regulados registran altos porcentajes en todos los sectores, sobre todo en el sector público e informal superando el 50% y las remuneraciones reales acompañan el proceso de heterogeneidad de la estructura productiva y su funcionamiento segmentado. De este modo, se confirma una estrecha asociación entre el tipo de empleo o segmento del mercado y el sector económico-ocupacional, tanto en ciclos de retracción ocupacional como en períodos de aumento de la demanda agregada de empleo, con su correlato en las remuneraciones reales.

Pudimos ver que los jóvenes se emplearon principalmente en el sector formal de la estructura de empleo, seguido por un fuerte porcentaje de trabajadores en el sector informal, pero durante el periodo neodesarrollista de la post-convertibilidad cuando el sector formal tiende a decrecer, aumenta el sector público principalmente (10% en el año 2012). En este sentido, también hemos puesto en evidencia que esto no implicó un cambio estructural en relación a la calidad de los empleos para este grupo etario.

Respecto a la calidad de los empleos de los jóvenes es donde realmente podemos ver una mayor diferencia en cuanto al sector micro informal. Durante el régimen neodesarrollista de la post convertibilidad dicho sector continúa rondando el 80% (10 puntos porcentuales más que en la convertibilidad). Es cierto que el sector formal y el público han logrado disminuir sus porcentajes de empleos no regulados, en un parcial salto cualitativo de los puestos ofrecidos, pero no así el sector informal que parece absorber dichas caídas.

En síntesis, si bien podemos encontrar puntos de inflexión interesantes pensando en que efectivamente se puede intervenir y lograr cambios significativos para este grupo de edad, la realidad es que los jóvenes continúan accediendo a empleos de menor calidad respecto a los adultos, y tienen mayores dificultades para mantenerlos. La tasa de desempleo nos muestra que si bien ha disminuido a la mitad (30% en el año de la crisis, a 15% para finales de la post convertibilidad), continúa siendo superior a la de los adultos, siendo aún por demás preocupante la inestable y precaria situación laboral de este grupo.

Queda pendiente extender el análisis a los años posteriores al 2014, fundamentalmente a partir del año 2016 tras el cambio de gobierno que parece estar implementando una serie de fuertes transformaciones en la matriz económico-ocupacional argentina. Particularmente introduciendo nuevos interrogantes surgidos del presente análisis a partir de pensar el comportamiento de las variables laborales en el grupo de jóvenes desde una perspectiva de género, así como la incorporación del análisis del nivel educativo, de importancia para pensar la inclusión social de los jóvenes.

## Bibliografía


Beccaria, L (2005) Jóvenes y empleo en la Argentina, en *Anales de la Educación común*, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Año 1, Nros. 1-2, septiembre, 2005.

Bertranou, F., Casanova y L., Jiménez, M. (2013), Informalidad, calidad del empleo y segmentación laboral en Argentina, Documento de trabajo n° 2, Buenos Aires, Argentina: Oficina Internacional del Trabajo.

Bertranou, F. y Paz, J. (2007). Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina. Buenos Aires: OIT.

Bonfiglio, J; Tinoboras, C; van Raap, V (2007): Una cuestión de oportunidades: los jóvenes frente a la educación y el mundo del trabajo. Presentado en las *VII Jornadas de Sociología de la UBA Pasado, presente y futuro de la sociología*. Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre de 2007.

Bonfiglio, J., Salvia, A., Tinoboras, C. & Van Raap, V. (2008). Educación y trabajo. Un estudio sobre las oportunidades de inclusión de los jóvenes tras cuatro años de recuperación económica. En *Jóvenes promesas. Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina,* A. Salvia (comp.) (pp. 35-62). Buenos Aires: Miño y Dávila.

Busso M., Perez, P. , (2010). La corrosión del trabajo. Estudios sobre informalidad y precariedad laboral, (p.232) Buenos Aires, Argentina: Miño y Davila Editores/Ceil-Piette CONICET.

CEPAL (2010), La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir, Santiago de Chile, mayo.

CEPAL (2015), ¿Estudias o trabajas? El largo camino hacia la independencia económica de los jóvenes de América Latina. En *Serie Macroeconomía del Desarrollo nº 169*.

Cetrángolo, O.; Goldschmit, A., Gomez Sabaini, J. & Moran D. (2014) Monotributo en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay. (86 p). Lima, Perú: Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe.

CIFRA CTA (2011) El mercado de trabajo en la post-convertibilidad. Documento de trabajo n° 10, Julio 2011.

Cimoli, M. (2005) (ed.), Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL-BID, LC/W 35.

CIPPEC (2014) Inclusión de los jóvenes en la Provincia de Buenos Aires, Documento de Trabajo Nº123 Agosto de 2014.

Eguía A., Piovani J. y Salvia A. (2007). Género y Trabajo: Estudios de las asimetrías intergéneros e intragéneros en áreas metropolitanas de la Argentina. 1992-2002. Buenos Aires: EDUNTREF.

Fernández Massi M (2014) Una mirada sectorial sobre las inserciones laborales precarias de los jóvenes en Argentina en P. Pérez y M. Busso (coord.). Tiempos Contingentes.

Infante, R. (2011): El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad, Santiago de Chile: CEPAL.

Johnson, W. (1978). A Theory of Job Shopping. The Quarterly Journal of Economics. (pp 261-78) MIT Press, vol. 92(2), Jovanovic, B. (1979). Job-matching and the Theory of Turnover, Journal of Political Economy, N° 87: 972-990.

Maurizio, R. (2011) Inestabilidad en el mercado de trabajo. Un análisis dinámico para Argentina. Editorial de la Universidad de La Plata

Maurizio, R. (2011). Trayectorias laborales de los jóvenes en Argentina: ¿Dificultades en el mercado de trabajo o carrera laboral ascendente?. Serie Macroeconomía y Desarrollo, 109. Santiago: CEPAL.

Miranda A, Otero A y Zelarayan J (2005) Distribución de la Educación y desigualdad en el empleo: los jóvenes en la Argentina contemporánea. Presentado en 7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires: ASET. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo.

Monza, A. (2002), Enfrentando los retos al trabajo decente en la crisis argentina, Conferencia Nacional Tripartita sobre el Empleo en Argentina, Proyecto OIT-MTEySS

Neffa J.C., (2012) La evolución de la relación salarial durante la post convertibilidad, Revue de la régulation [En ligne], 11 | 1er semestre / Spring 2012, mis en ligne le 27 avril 2012, consulté le 18 novembre 2016. URL : http://regulation.revues.org/9695

Novick, M. (2006) ¿Emerge un nuevo modelo económico y social? El caso argentino 2003- 2006. En *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*. Año 11, N° 18. Brasil: RELET.

Nun, J. (1969): "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal", en Revista Latinoamericana de Sociología, Vol. 5, N° 2.

_____ (1999) El futuro del empleo y la tesis de la masa marginal, en *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 38, N° 152, pp. 985-1004.

O'Higgins, N. (1997). The challenge of youth unemployment. Action Programme on youth unemployment, ILO. Geneva.

OIT (2015), Informalidad laboral en Argentina: segmentos críticos y políticas para la formalización, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

Palomino, H. (2007), La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación. En *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*. Año 12, N° 19 Brasil: RELET.

Pérez, P. (2006). Empleo de jóvenes y coyuntura económica. En *Macroeconomía, mercado de trabajo y grupos vulnerables. Desafíos para el diseño de políticas públicas*. Neffa, J. y P. Pérez (coord), Buenos Aires: Trabajo y Sociedad.

Perez P., (2008). La inserción ocupacional de los jóvenes en un contexto de desempleo masivo. El caso argentino entre 1995 y 2003, (p. 252). Miño y Davila Editores/Ceil-Piette CONICET, Buenos Aires,

Pérez, P. y Busso M. (coord.) (2014) Tiempos contingentes: inserción laboral de los jóvenes en la Argentina posneoliberal. Buenos Aires, Miño y Dávila/CEIL/Trabajo y Sociedad.

Pérez, Deleo y Fernández Massi (2013), Desigualdades sociales en trayectorias laborales de jóvenes en la Argentina. En *Revista Latinoamericana de Población*, Año 7, Número 13. Julio-Diciembre.

Pinto (1970) Notas sobre la naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de América Latina, en *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina*, Santiago de Chile, ILPES.

PNUD (2011) Género en cifras: Mujeres y varones en la sociedad argentina. En *Aportes para el desarrollo humano* n° 8. Buenos Aires, PNUD.

Prebisch R. (1949): El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, Santiago de Chile, CEPAL.

_____(1976), Crítica al capitalismo periférico, Revista de la CEPAL, Nº 1, Santiago.

PREALC-OIT (1978), Sector Informal. Funcionamiento y Políticas, PREALC, OIT, Santiago de Chile.

Rees, A. (1986), An essay on Youth Joblessness, en Journal of Economic Literature, vol. XXIV, Pittsburgh: American Economic Association.

Salvia A. y A. Miranda (1998) La exclusión de los jóvenes en la década del 90. En *Papeles de Población*, Año 4, No. 16, abril-junio 1998. Toluca, México: Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población de la UAEM.

Salvia, A. y Tuñón, I. (2002): Los jóvenes trabajadores frente a la educación, el desempleo y el deterioro social en la Argentina. En *Jóvenes trabajadores en el Mercusur y Chile: Causas, Consecuencias y Políticas*: Friedrich Ebert para la Serie Prosur, el cual fue presentado en Santiago de Chile.

_____ (2005) Una deuda social pendiente: la exclusión juvenil frente a las políticas fallidas de inclusión Seminario Efectos Distributivos del gasto social en educación y formación de trabajadores 7 a 9 de noviembre de 2005

_____ (2007) Diferenciales de Género en el Ingreso Horario en el GBA: una desigualdad que perdura a compás de la feminización de la oferta laboral. En *Género y Trabajo: Estudios de las asimetrías intergéneros e intragéneros en áreas metropolitanas de la Argentina. 1992- 2002* Salvia A., Eguía A. y Piovani J. (comp.) Buenos Aires: EDUNTREF.

Salvia, A (2008). Jóvenes promesas. Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina. Buenos Aires: Miño y Davila.

Salvia, A (2012). La trampa neoliberal. Un estudio sobre los cambios en la heterogeneidad estructural y la distribución del ingreso en la Argentina: 1990-2003. Buenos Aires: EUDEBA.

Salvia, A. (2013) Juventudes, problemas de empleo y riesgos de exclusión social: el actual escenario de crisis mundial en la Argentina, en *Biblioteca Digital Fundación Friedrich Ebert*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Salvia A, Vera J y Poy S (2015) Cambios y continuidades en la estructura ocupacional urbana argentina *en Hora de balance: proceso de acumulación, mercado de trabajo y bienestar. Argentina, 2002-2014*. Lindenboim y Salvia (comp.). Buenos Aires: Eudeba.

Saraví, Gonzalo (2009). Desigualdad y exclusión en la transición a la adultez. En *Transiciones Vulnerables. Juventud, Desigualdad y Exclusión en México* (pp. 19-43). México: CIESAS.

Tokman, V. (2003), Desempleo juvenil en el Cono Sur. Causas, consecuencias y políticas. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert, Serie Prosur.

van Raap, Vanina (2010). Educación, políticas sociales y acceso al mundo del trabajo: un estudio acerca de la desigualdad de oportunidades para los jóvenes en la Argentina (Tesis de Maestría). Universidad de Buenos Aires.

Weller, J. (2003) La problemática inserción laboral de los y las jóvenes, Serie Macroeconomía del Desarrollo Nº 28, CEPAL, Santiago de Chile.

––––––– (2005), Inserción laboral de jóvenes: expectativas, demanda laboral y trayectorias, presentado en el Seminario Estrategias educativas y formativas para la inclusión social y productiva. México D. F.

Weller, J. (2005) Los jóvenes y el empleo en América latina. Desafíos y perspectivas ante el Nuevo escenario laboral. Bogotá: Mayol. CEPAL- GTZ.

## Anexo Metodológico

La EPH define como ocupación principal aquella a la que el individuo le dedica habitualmente más horas de trabajo. Los ingresos de la ocupación principal comprenden aquellos generados como empleados o directivos del sector público, como perceptores de programas sociales y como asalariados o no asalariados del sector formal e informal.

**Tabla AM.1:** Desglose de los sectores económico-ocupacionales de la ocupación principal

| SECTORES |
|---|
| **SECTOR PRIVADO FORMAL**<br>Actividades laborales de elevada productividad y altamente integradas económicamente a los procesos de modernización. Se las define habitualmente como aquellas que conforman el mercado más concentrado o estructurado. En términos operativos, son ocupaciones en establecimientos medianos o grandes o actividades profesionales. |

| |
|---|
| **SECTOR PRIVADO INFORMAL**<br>Salarios como obrero o empleado no profesional que trabaja en establecimiento privado con hasta cinco ocupados. Actividades laborales dominadas por la baja productividad, alta rotación de trabajadores, inestabilidad y su no funcionalidad al mercado formal o más estructurado. En términos operativos, son ocupaciones en establecimientos pequeños, actividades de servicio doméstico o actividades independientes no profesionales. |
| **SECTOR PUBLICO**<br>Actividades laborales vinculadas al desarrollo de la función estatal en sus distintos niveles de gestión. Es decir, ocupaciones en el sector público nacional, provincial o municipal. |

Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social, Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG)-FSC-UBA, con base en datos de la EPH INDEC.

**Tabla AM.2** Desglose de los segmentos del mercado de trabajo. Clasificación operativa de la calidad del empleo.

| | | |
|---|---|---|
| | **SEGMENTO PRIMARIO DEL MERCADO DE TRABAJO** | |
| **EMPLEO ESTABLE/ REGULADO** | **EPH puntual**<br>Incluye a los asalariados con trabajo permanente e integrados a la Seguridad Social (con descuento jubilatorio), a los patrones o empleadores con ocupación permanente que trabajan más de 34h o trabajan menos y no desean trabajar más horas y a los cuenta propia con ocupación permanente que trabajan más de 34h y no desean trabajar más. | **EPH continua**<br>Incluye a los asalariados con trabajo permanente e integrados a la Seguridad Social (con descuento jubilatorio), a los patrones o empleadores que trabajan en esa ocupación hace más de tres meses, y a los cuenta propia con más de tres meses de antigüedad en la ocupación que trabajaron más de 35h y no buscaron trabajar más horas. |
| | **SEGMENTO SECUNDARIO DEL MERCADO DE TRABAJO: Empleos extralegales (incluye empleos de indigencia)** | |
| **EMPLEO INESTABLE / NO REGULADO** | **EPH puntual**<br>Incluye a los asalariados sin jubilación o sin trabajo permanente, a los trabajadores independientes (patrones o cuenta propia) que no tienen un empleo permanente (es decir, son changas, empleos inestables o trabajos temporarios) o a aquellos trabajadores independientes con empleo permanente pero que trabajan menos de 35h y quieren trabajar más. | **EPH continua**<br>Incluye a los asalariados sin jubilación o sin trabajo permanente, a los trabajadores independientes (patrones o cuenta propia) que están hace menos de tres meses en ese empleo o a los cuenta propia que estando hace más de tres meses trabajaron menos de 35 h o trabajaron más de 35h y buscaron trabajar más horas. Se incluyen también a los trabajadores familiares sin salario. |

| | | |
|---|---|---|
| **EMPLEO INESTABLE / NO REGULADO** | Se incluyen también a los trabajadores familiares sin salario. Adicionalmente, incluye a todos aquellos empleos (de cualquier categoría ocupacional, exceptuando a los trabajadores familiares sin salario) cuyo ingreso horario percibido no alcanza el nivel del ingreso horario necesario para cubrir los gastos alimentarios de una familia tipo*. | Adicionalmente, incluye a todos aquellos empleos (de cualquier categoría ocupacional, exceptuando a los trabajadores familiares sin salario) cuyo ingreso horario percibido no alcanza el nivel del ingreso horario necesario para cubrir los gastos alimentarios de una familia tipo*. |

*La canasta básica se definió como los ingresos necesarios para cubrir las necesidades alimenticias y otras de subsistencia de una familia tipo en cada uno de los años considerados en el estudio. Al respecto, cabe aclarar que hasta el año 2007 se emplearon los datos de la Canasta Básica Alimentaria según la estimación oficial del INDEC. Sin embargo, dada la conocida intervención al INDEC y manipulación de la información posterior a 2007, se utilizó una estimación alternativa de Canasta Básica Alimentaria obtenida a través de información de consultoras privadas. Para la estimación del límite de ingreso horario de indigencia se divide el ingreso mensual de la Canasta Básica Alimentaria para una familia tipo por 160 horas mensuales trabajadas.

Nota: En las bases de datos de los años 1992 y 1994 no se disponían de las variables empleadas para la evaluación de la calidad o estabilidad del empleo. En estos casos, la evaluación de la estabilidad laboral se aproxima, para los trabajadores no asalariados, a través de indicadores de subocupación, el deseo de trabajar más horas semanales y la búsqueda de otro empleo. A través de ejercicios de comparación en las bases de los años 1998 y 2001 con ambos métodos de evaluación de la calidad del empleo, se obtuvo un coeficiente para el ajuste de los datos correspondientes a 1992 y 1994.

**Fuente:** Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social, Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG)-FSC-UBA, con base en datos de la EPH-INDEC.

# Capital Financiero Global, Crisis, Acumulación y Trabajo

Walter Formento[1]
Wim Dierckxsens
Mario Sosa

**Resumen**

Esta ponencia trata los temas referidos al Capital Financiero Global y al trabajo local/nacional. Parte de afirmar que es el Capital Financiero Global el sujeto de la globalización, que es dominante ya en la órbita de la economía y se encuentra avanzando, y por ello disputando, desde 2008 la hegemonía contra la forma anterior de Capital Financiero Multinacional principalmente.

En este sentido sus momentos de acumulación pueden ser mediante la producción (real) o por la especulación (ficticio). Aspecto importante a tener presente particularmente a partir de la crisis de 2008.

El Capital Financiero Global impone su forma de capital que, en tanto categoría económica, asume la forma de Red Financiera Global -RFG-.

A partir de 2008, se encuentra en una crisis orgánica. Esta crisis guarda relación con la lucha del Capital Financiero Global por im-

1 Centro de Investigaciones en Economía y Política – CIEPE-, centro miembro de la Red CLACSO. www.ciepe.org.ar; Facebook: www.ciepe.org.ar; @mail: ciepe1995_arg@yahoo.com.ar

poner su hegemonía. Esta confrontación y su profundización permiten abordar el "hecho" Trump y el Brexit como formas de la crisis. Pero también permite observar la emergencia del Universalismo Multipolar del BRICS como del Humanismo Ecuménico Interreligioso, la conjunción de las 5 grandes religiones monoteístas , ambos como esquemas de poder universal, alternativos al Globalismo (Universalismo vs Globalismo).

Cuando observamos en Latinoamérica el comportamiento de las ETN´s con su mediaciones económicas, políticas, gremiales, judiciales y ideológico culturales, de sus enfrentamientos, de las crisis económicas, sociales, humanitarias y las crisis institucional-políticas con sus golpes de estado mediante instrumentos financieros, instrumentos mediático judiciales, mediático legislativos o directamente policiales que producen en cada uno de nuestros países.

## 1. Introducción

Esta ponencia trata los temas referidos al Capital Financiero Global y al trabajo local/nacional. Parte de afirmar que es *el Capital Financiero Global el sujeto de la globalización*, que es dominante ya en la órbita de la economía y se encuentra avanzando, y por ello disputando, desde 2008 la hegemonía contra la forma anterior de Capital Financiero Multinacional principalmente.

El capital global es Capital Financiero Global, por lo tanto síntesis del capital industrial, absorbiendo y subordinando al capital bancario (1870-1900) y redefiniendo la función de los bancos, colocándolos ahora en el lugar de coordinar toda la estructura del capital financiero en su política expansiva, imperialista.

En este sentido sus momentos de acumulación pueden ser mediante la producción (real) o por la especulación (ficticio). Aspecto importante a tener presente particularmente a partir de la crisis de 2008.

El Capital Financiero Global lucha hoy por la subordinación del Capital Financiero Multinacional, subordinación a su hegemonía, porque ya es dominante en lo económico-financiero. En este sentido es que cobra

singular importancia observar la globalización de la composición orgánica del capital y por lo tanto, de la ley del valor.

El Capital Financiero Global impone su forma de capital que, en tanto categoría económica, asume la forma de Red Financiera Global -RFG-. Conformada por una doble plataforma de ensamble de bienes y servicios, de piezas y partes. La plataforma global de servicios financieros y la plataforma global de bienes y servicios a la producción en general. Conformada como Red Global de Cities Financieras con centro en los bancos centrales de cada país -coordinados en el Banco de Pagos Internacionales o Banco de Basilea- y como Red Global de Empresas Transnacionales (ETN´s) de ensamblaje. Por otro lado, por la Red Global de Proveedores Locales de bienes y servicios, piezas y partes a ser ensambladas.

La Red Financiera Global es formal en lo que refiere a las *plataformas de ensamblaje*, con lo cual sólo un 10/15% es reconocido formalmente como parte de la empresa. La red de proveedores locales de bienes y servicios -90/85%-, aunque subordinada a la "empresa global", no solo permanece informal sino que además se encuentra *híper especializada* y dispersa en establecimientos que proveen *más de 60%* de su producción o servicio a una sola empresa.

En el caso del Capital Financiero Multinacional, no es necesario dar cuenta de su categoría económica -empresa matriz y sus subsidiarias-, porque ha sido ya largamente tratado. Pero si cabe observar que la red de proveedores, no superaba el 30% en la participación del valor del bien final e incluso, los proveedores informalizados, no existían ni tampoco eran reducidos a proveedores casi exclusivos o como simple deslocalización/externalización de la empresa matriz.

Es en la extensa red de proveedores, de heterogénea y diversa importancia, donde la súper-explotación de la fuerza de trabajo se impone como dominante, frente a las otras formas de explotación de trabajo ajeno o plusvalía. Pero se impone no solo en el ahora denominado sur-global, sino también en el norte-global, *ex países centrales*.

El proceso de deslocalización/externalización global de las ETN´s y el pasaje de trabajadores de formales a informales, es el proceso que ca-

racteriza el desarrollo del Capital Financiero Global como forma y modo dominante. Es éste proceso, iniciado en 1980/90, que lleva a que en 2012 la fuerza de trabajo global, en más de un 80%, se localice en el sur global, expresando cuantitativamente la distribución de la población mundial.

Es por ello también que el Capital Financiero Global, ha decidido arrasar las organizaciones sindicales y políticas de los trabajadores, línea que viene siguiéndose desde mediados de los 70´s y hoy se profundiza.

El proceso de acumulación ampliada, a partir de 2008, se encuentra en una crisis orgánica. Esta crisis guarda relación con la lucha del Capital Financiero Global por imponer su hegemonía. La batalla es global pero el centro de esta batalla es en EE.UU. Si bien el globalismo ha pretendido exportarla hacia el área del Asia-pacifico: China, India y Rusia; teniendo como punto de partida a Siria, Irak, Irán, Libia, Turquía, Ucrania, esto ha sido revertido y hoy la crisis -ya no sólo económica-, se centra en los EE.UU.

El desarrollo de la crisis/guerra económico financiera ha escalado a crisis militar y cultural en escenarios secundarios de oriente medio y ahora a crisis político institucional dentro de EE.UU.

En este proceso de desarrollo del Capital Financiero Global la confrontación con el Capital Financiero Multinacional, se manifiesta bajo la forma de *NAFTA/TLCAN vs Tratado del Pacifico/TTIP*; Unipolarismo Financiero Continental (Nafta) vs Unipolarismo Financiero Global (TTIP); guerra militar vs guerra financiera.

Esta confrontación y su profundización permiten abordar el "hecho" Trump y el Brexit como formas de la crisis. Pero también permite observar la emergencia del *Universalismo Multipolar* del BRICS como del Humanismo Ecuménico Interreligioso, la conjunción de las 5 grandes religiones monoteístas[2], ambos como esquemas de poder universal, alternativos al Globalismo (Universalismo vs Globalismo).

Cuando observamos en Latinoamérica el comportamiento de las ETN´s con su mediaciones económicas, políticas, gremiales, judiciales y

2 cristianismo, judaísmo, hinduismo, budismo, islamismo.

ideológico culturales, de sus enfrentamientos, de las crisis económicas, sociales, humanitarias y las crisis institucional-políticas con sus golpes de estado mediante instrumentos financieros, instrumentos mediático judiciales, mediático legislativos o directamente policiales que producen en cada uno de nuestros países.

Nos es difícil observar la trama del conflicto de intereses que organiza los enfrentamientos políticos y sociales. Incluso cuando nos aparece en los indicadores nacionales de la economía los datos acerca de la evasión, elusión, fuga de capitales y el financiamiento y la administración de los recursos del crimen organizado, nos resulta casi imposible en lo inmediato delimitar la territorialidad del poder que actúa y el por qué lo hace con ese halo de impunidad e impunidad.

## 2. El desarrollo del capital financiero global conlleva a la existencia de una composición orgánica media global

Nosotros entendemos que *la globalización es* conceptualmente, en lo económico, *la mundialización de la ley del valor*. Que dicha mundialización es un proceso de marchas y contramarchas pero con un sentido de largo plazo muy claro y que tiene repercusiones en todos los planos de la vida social. Dicho proceso encierra, en parte, un control cada vez más significativo de la producción, el proceso de trabajo y el flujo de riquezas a la par que, muestra un nivel más *concentrado del capital* y *centralizado* de apropiación de la *plusvalía/ plus trabajo mundial*.

Ello, a la vez, muy lejos de disminuir la lucha entre capitales, la agudiza, al extremo de poner en jaque la existencia de la humanidad misma, pasando de fase en fase, de la lucha económica a la política y, de la política a la ideológico-cultural y político-estratégica. Los resultados de esas largas fases con sus tres formas de lucha, muestran también formas diferentes y más "avanzadas" del capital. Esas formas avanzadas a la vez alteran las formas de lucha, fusionando elementos de las tres formas en una misma. De modo que más que hablar de fases aquí es pertinente hablar de *momentos* donde cada uno se distingue del otro según cuál de las tres formas predomine.

Uno de los fenómenos que al ser observado muestra un cambio cualitativo de la forma de circulación, devenido en un cambio en la forma de producción –global y de ensamblaje -, es la concentración del comercio en manos de muy pocas "firmas" y una creciente e imparable participación del comercio "intrafirmas". Esta forma de circular del Capital Financiero Global, tiene entre otras repercusiones, la escasa tributación y el uso de los precios de transferencia como mecanismo de evasión y elusión que, siendo que en valores ha crecido enormemente, ello no ha significado sin embargo, un crecimiento proporcional de ingresos arancelarios a las arcas de los estados nacionales.

El Capital Financiero Global, las llamadas redes internacionales de producción – y circulación - de las transnacionales, explican "cerca del 80 por ciento del comercio mundial (en términos de exportaciones brutas)". En el cual se observa que más del 70% es entre ETN´s y al menos el 50% es intra ETN´s (al interior de su propia red global de proveedores que ensambla). La UNCTAD estima que "alrededor del 60% del comercio mundial consiste en comercio de bienes y servicios intermedios que se incorporan en diversas etapas del proceso productivo de bienes y servicios para el consumo final (https://www.wto.org/spanish/news_s/sppl_s/sppl258_s.htm).

Si afirmamos que el 80% de las transacciones/intercambios se realizan entre capitales financieros, al interior de su plataforma, sólo el 20% restante queda como comercio exterior entre las estructuras resquebrajadas de los Estados Nación. De los cuales el intercambio de bienes intermedios (partes y componentes) representa el 40% de la balanza mundial de manufacturas (que en proyección serían 60% en 2030).

Retomando, el 80% del comercio mundial se explica en tanto comercio inter-transnacionales (ETN´s) y el 50% como intra-trasnacional (ETN). Donde el 48% de la riqueza social producida/ensamblada en la economía de las transnacionales tiene asiento en paraísos fiscales (Londres-Delaware-Hong Kong, etc.) por lo tanto, es opaca-invisible a los ojos del Estado-nación de país central. Mientras, solo el 52% es visible a las instituciones de la administración de los países. El 48% circula por los mal llamados "paraísos fiscales" y el 52% en los estados nacionales.

Entonces, es importante considerar que a los paraísos fiscales va el 97% de las ganancias y rentas anuales socialmente producidas; mientras en la contabilidad de los gobiernos-nacionales entra el 3% de las ganancias y rentas, más el 100% de los costos. El 83% de las corporaciones más grandes de EE.UU. tienen filiales en "paraísos fiscales", y el 99% de las de Europa también, con los bancos como usuarios. *(El laberinto de la evasión fiscal. Agosto de 2016. América en Movimiento. Latindadd-Alai. Rodolfo Bejarano y otros)*.

Los paraísos fiscales son parte de una nueva arquitectura financiera global que se configura como sistema extraterritorial (extra-Estado nación), y que opera desfinanciando a los Estados de los países centrales. Por eso hoy hablamos de una nueva forma de capital dominante y de una nueva forma de Estado (Global). De esta manera, pierde sentido la caracterización de las operaciones de los paraísos como "fuga de capitales". Aunque si es fuga de capitales para los gobiernos de los Estados nación.

El sistema integrado transnacional de producción, constituido por 88.000 empresas transnacionales (ETN's) y sus 600.000 asociadas o afiliadas en el mundo entero, es el núcleo estructural del capitalismo globalizado del siglo XXI. Cadenas globales de producción constituidas por las empresas transnacionales –ETN´s, donde el 42% vienen de ser norteamericanas y el 22%, europeas (Británicas, Alemanas, Francesas, etc.). (Jorge Castro, "La producción mundial se vuelca a la "nube", Mirada global, Clarin.com. 14/09/2014).

La modificación fundamental del sistema en los últimos 15 años ha sido el traslado del eje de la acumulación de los países avanzados a los emergentes, en primer lugar Asia/China. Las partes y componentes importados representaban 60% de las exportaciones chinas en 1993, y en 2014 han caído al 28%, nítida tendencia descendente. Al mismo tiempo, la República Popular se ha convertido en la primera potencia comercial del mundo, tanto en importaciones como en exportaciones, y con una relación comercio internacional/PBI que asciende ahora a 75% y la ha transformado en el país más integrado y abierto del proceso de globalización.

Esta disminución de los componentes importados en las ventas externas muestra que China ha modificado su posicionamiento en las cadenas

globales de producción, y ha dejado de ocupar el segmento final de ensamblaje del conjunto. Se ha trasladado ahora *a la cabeza del sistema* a través de nuevas industrias de alta tecnología que la colocan en el eje del proceso global de integración industrial. Casi 40% de las exportaciones chinas son ahora productos (bienes de equipo y de capital) de alta tecnología; y las empresas transnacionales responden por más de 90% de esas ventas externas; y utilizan para ello los 1.400 laboratorios de tecnología avanzada de que disponen en China (serían 4.000 o más en 2030), encabezadas por Microsoft, Cisco, Facebook, entre otros. (Jorge Castro, China, primera potencia comercial, Clarin.com, 28/12/2014).

La caída del comercio internacional en relación al producto revela una nueva fase de la globalización, en la que la inversión es más importante que el comercio, sobre todo si se trata de capitales tecnológicamente intensivos, que modifican el posicionamiento de los países que los reciben en las cadenas globales de producción y en la escala de valor agregado. Proceso que subordina al anterior momento de importación/ ensamble/exportación por uno donde el proceso de agregado de valor trabajo se vuelve estructural. Que indica el proceso estructural de desarrollo de una composición orgánica global en China.

El total de las exportaciones mundiales era 20% del PBI global en 1995, 25% en 2005 y 30% en 2008, pero esta proporción creció en China dos veces más: pasó de 23% a 39%, encabezadas por las de alta tecnología y mayor valor agregado, resultado de la intensificación creciente del capital en su estructura productiva.

Los datos dan cuenta de la existencia de una red global de etn´s, con su composición de 88000 etn´s de primera línea y de otras 660000 etn´s que son proveedoras de bienes y servicios de partes para ensamblar, lo cual nos acerca a observar la composición económico-social de esta clase global. Pero también es importante tener en cuenta a los emergentes Estados y sus Egn´s (empresas grannacionales mixtas) que forman parte de esta primera línea aunque son de distinto carácter, por lo cual se vuelve importante hacer observable sus diferencias.

La "externalización o outsourcing" ha sido una estrategia consciente de los capitalistas, una poderosa arma contra la organización sindical,

reduciendo los salarios e intensificando la explotación de los trabajadores en el hogar y ha conducido sobre todo a una enorme expansión en el empleo de los trabajadores de los países de bajos salarios.

*Esta es la realidad del capital financiero global*, de la globalización financiera, esa que es síntesis del capital industrial que subsume al capital bancario (entre 1890-1910). Además, teniendo presente su doble modo de aparecer, como dominantemente productiva o dominantemente especulativa según el instrumento que prevalece en su proceso de acumulación. Este capital financiero global nos lleva a plantearnos nuevamente los problemas acerca del Valor, el Poder y el Estado, y por consiguiente de la Crisis que genera la lucha entre intereses.

## 3. Fuerza de Trabajo Global

Una de las características sorprendentes de la globalización es que *una proporción muy grande y creciente de la fuerza de trabajo en muchas cadenas de valor globales se encuentra ahora en las economías en desarrollo o emergentes. El centro de gravedad de la mayor parte de la producción industrial del mundo se ha desplazado del norte al sur de la economía global*.

Este desplazamiento solo hace que ahora la proporción de la fuerza de trabajo industrial, y en general, exprese la proporción en que se distribuye la población mundial. Lo cual incluso lleva el centro de gravedad hacia las economías emergentes, el llamado sur global con centro en el Asia-pacifico. Esto solo expresa la globalización de la producción, del proceso de acumulación, de la composición orgánica y de la ley del valor/trabajo.

Dicho desplazamiento puede verse en la distribución del valor agregado INDUSTRIAL mundial. De acuerdo con datos del Banco Mundial[3] mientras en el 2000 China generaba menos del 7% de dicho valor, en 2015 explicaba el 20%. En igual lapso EUA cae del 22% al 15%.

3 http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=indicadores-del-desarrollo-mundial#

Tal vez la manifestación de estos cambios pueda hacerse más visible con la observación además, de otras variables. Entre las dos décadas que van desde 1980 en adelante, crisis financiera global de 2008 mediante, se han producido cambios estructurales significativos en el mundo. El Ingreso Nacional Bruto medido en términos constantes se eleva a nivel mundial entre 1990 y 2015 en un 66% de acuerdo con datos del Banco Mundial.

En igual período, EUA crece por debajo de la media en un 43%, China crece en un 784% e India un 224%. Pero si hacemos la medición desde 2008, mientras China crece un 70% en términos reales, EUA lo hace en un 5%. El mundo entero crece en ese período un 15%.

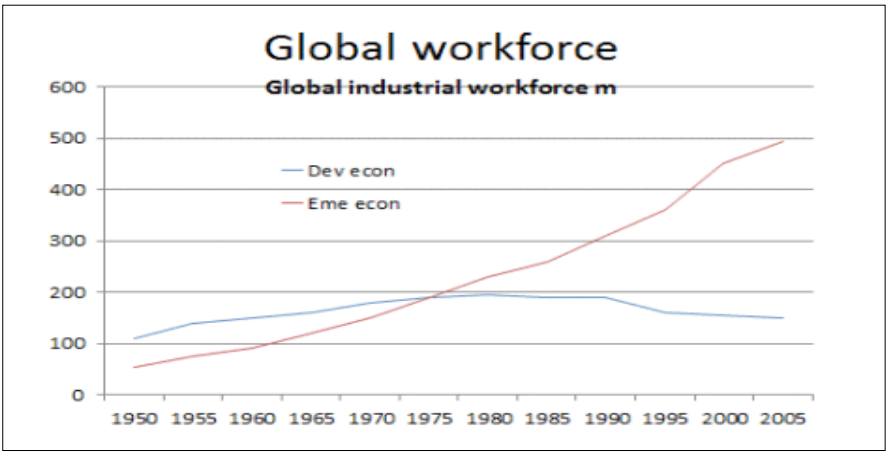
| | GNI per capita, PPP (constant 2011 international $) | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2007 | 2008 | 2014 | 2015 | 1990-2015 | 2008-2015 |
| Mundo | - | - | 8.846 | 10.245 | 12.612 | 12.789 | 14.386 | 14.674 | 66% | 15% |
| Estados Unidos | - | - | 37.369 | 46.267 | 51.583 | 51.095 | 52.644 | 53.442 | 43% | 5% |
| China | - | - | 1.529 | 3.663 | 7.301 | 7.996 | 12.775 | 13.515 | 784% | 69% |
| Alemania | - | - | 31.790 | 36.530 | 41.079 | 41.393 | 44.391 | 44.758 | 41% | 8% |
| Francia | - | - | 29.661 | 35.556 | 38.563 | 38.442 | 37.952 | 38.399 | 29% | 0% |
| India | - | - | 1.751 | 2.495 | 3.683 | 3.764 | 5.329 | 5.664 | 224% | 50% |
| Brasil | - | - | 9.982 | 10.827 | 12.604 | 13.020 | 14.858 | 14.145 | 42% | 9% |
| Federación de Rusia | - | - | 20.601 | 13.678 | 22.309 | 23.329 | 24.067 | 23.281 | 13% | 0% |
| Reino Unido | - | - | 26.732 | 33.184 | 38.650 | 37.826 | 37.485 | 37.750 | 41% | 0% |
| Argentina | - | - | 10.398 | 14.551 | 17.601 | 18.126 | 18.530 | 18.805 | 81% | 4% |

Pero es más elocuente aun si miramos la riqueza global creada y sus participaciones. En efecto, medido en términos constantes a precios de 2011 y a paridad de poder adquisitivo, el Ingreso Bruto de todo el mundo pasa de 47 billones de USD a 108 billones de USD entre 1990 y 2015. En 25 años el mundo creció en un 131%. En ese período, EUA creció un 84% mientras que China creció un 968% y mientras que en 1990 China explicaba menos el 3,7% del GNI mundial, en 2015 explicó el 17,2%, siendo el país que más contribuyó en el GNI mundial (Ingreso Nacional Bruto mundial). En efecto, EUA en 1990 explicaba el 20% del PBI mundial, ya en 2015 no llega al 16%. El cuadro da cuenta de las participaciones relativas en el GNI mundial en varios años.

| | Participación en GNI mundial 1990-2015 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1990 | 2000 | 2007 | 2008 | 2014 | 2015 |
| Estados Unidos | 20,0% | 20,8% | 18,5% | 18,0% | 16,1% | 15,9% |
| China | 3,7% | 7,4% | 11,4% | 12,3% | 16,7% | 17,2% |
| Alemania | 5,4% | 4,8% | 4,0% | 3,9% | 3,4% | 3,4% |
| Francia | 3,7% | 3,5% | 2,9% | 2,9% | 2,4% | 2,4% |
| India | 3,3% | 4,2% | 5,2% | 5,2% | 6,6% | 6,9% |
| Brasil | 3,2% | 3,0% | 2,9% | 2,9% | 2,9% | 2,7% |
| Federación de Rusia | 6,5% | 3,2% | 3,8% | 3,9% | 3,4% | 3,2% |
| Reino Unido | 3,3% | 3,1% | 2,8% | 2,7% | 2,3% | 2,3% |
| Argentina | 0,7% | 0,9% | 0,8% | 0,8% | 0,8% | 0,8% |

Evidentemente que una de las razones de la magnitud de estos cambios está en la formación bruta de capital fijo. Mientras EUA multiplica entre 1990 y 2015 este indicador por 2, China lo hace por 24. Y mientras la Formación Bruta de Capital Fijo medida en términos constantes a USD de 2010, crece en EUA un 8% entre 2008 y 2015 en China crece un 108%. Esto a la vez tiene relación con el destino, pues, mientras China explicaba en 1990 el 2% del valor agregado industrial mundial, en 2015 ya explica el 20%.

**Cuadro:** Fuerza de Trabajo Industrial Global distinguido por Economías Centrales (Desarrolladas) y Economías Emergentes.




El momento de torsión es la década de los 70´s en cuanto a las proporciones de trabajadores en países centrales y dependientes. Un

momento que daba cuenta de la expansión del Capital Financiero Multinacional, las corporaciones financieras multinacionales con su industrialización, en los países dependientes. A partir de 1980, tendremos la gran crisis que produjo la ofensiva política sobre los trabajadores, sus organizaciones sindicales y los partidos socialdemócratas en los países centrales, de fuerte presencia y vertebrado por el movimiento de trabajadores organizados.

Una década la de los 80, que cierra con la concreción del consenso unipolar financiero de Washington, la caída de la URSS y abre en 1991 con el lanzamiento de la Unión Europea y el ascenso en la órbita de la economía del Capital Financiero Global como nueva forma de capital, con sus redes financieras deslocalizadas en expansión global y disputando el poder a las corporaciones financieras multinacionales y sus países centrales.

Los datos de este cuadro hasta 1990, están el marco de una forma de capital hegemónica y a partir de 1990, inicia su desarrollo y ascenso otra forma de capital, global. Que en su nueva arquitectura productiva tiene la necesidad de acelerar la globalización, la deslocalización global de la composición orgánica del capital. Lo cual será inmediatamente seguido por el desarrollo de una nueva arquitectura política.

En 2010, *el 79 por ciento de los trabajadores industriales del mundo vivían en regiones del sur emergente* (541 millones), *frente al 34 por ciento en 1950 y el 53 por ciento en 1980*, y el 21 por ciento del total de trabajadores industriales (145 millones) en 2010 vivían en las periferias de los ex países centrales. Para los trabajadores de la industria manufacturera, este cambio es aún más dramático. Ahora, *el 83 por ciento de la mano de obra del mundo de la manufactura vive y trabaja en las naciones del Sur Global*.

La "población económicamente activa" (PEA) del mundo pasó de 1.900 millones en 1980 a 3.100 millones en 2006, lo que representa un aumento del 63%. Casi todo este crecimiento cuantitativo se ha producido en las "naciones emergentes", que ahora albergan el 84 por ciento de la fuerza de trabajo mundial.

En el mundo del Trabajo, de aproximadamente 2600 millones de trabajadores, son 1.600 millones los que trabajan por salarios (62%), otros mil millones (38%) son pequeños agricultores (que a esta altura son trabajadores de fondos financieros de inversión agraria o simple agricultura familiar de subsistencia) y una multitud de personas que trabajan en el infinitamente abigarrado espacio de los trabajadores de la "Economía informal".

## 4. Clase trabajadora global y la dimensión política de lucha de clases

La clase trabajadora global nunca ha sido más numerosa en su participación en la fuerza de trabajo total. Sin embargo, la participación de los salarios en los ingresos internos ha disminuido, tanto en el Sur Global como en el Norte Global.

Según la OIT, desde comienzos de los años noventa, la "cuota de los ingresos internos que se destinan al trabajo disminuyó en (52 países) casi las tres cuartas partes de los 69 países con información disponible". La disminución es generalmente más pronunciada en los países emergentes y en desarrollo que en los ex países centrales. La disminución de la participación de la mano de obra en las economías emergentes fue muy pronunciada en Asia, en un 20% entre 1994 y 2010.

Además, "el ritmo de la disminución se aceleró a partir de 2006, del estallido de la crisis financiera global. En los últimos años, con una disminución de la cuota salarial de más de 11 puntos porcentuales entre 2002 y 2006." Esto guarda relación con la profundización de lucha y crisis financiera global, que es el modo que asume la lucha interimperialista financiera

"Los salarios pagados a los trabajadores en el Sur se ven afectados por factores que no tienen relación con la productividad de estos trabajadores en el trabajo, factores que se derivan de condiciones en el mercado de trabajo y, estructuras y relaciones sociales más generales que afectan a la productividad. La reproducción de la fuerza de trabajo, incluida la supresión del libre movimiento internacional del trabajo y la aparición de una vasta población excedente relativa en el Sur Global. Esto produce una gran grieta en el vacilante edificio

de la economía dominante" (John Smith, http://www.sinpermiso.info/textos/imperialismo-y-sobre-explotacion. Michael Roberts).

El capitalismo comenzó con la explotación del trabajo a través de la plusvalía absoluta *(una jornada de trabajo más extensa)* y, por supuesto, incorporando más gente a la fuerza de trabajo. Entonces, cuando el capitalismo se desarrolló, como ya fue demostrado para Gran Bretaña en la obra de Marx, fue el aumento de la plusvalía relativa la que dominó, es decir, la tecnología de ahorro relativo de mano de obra e intensificación del proceso de valorización se introduce para reducir el valor de la fuerza de trabajo en el mismo día laborable por intensificación del ritmo, al mismo tiempo que debilita su organización político gremial para poder imponer una mayor apropiación.

*Pero ahora en el siglo XXI*, la explotación de los trabajadores del Sur es menos por una expansión de la plusvalía absoluta y relativa, y más para llevar los salarios por debajo del valor de la fuerza de trabajo (super-explotación).

El capital procura acortar la vida útil de la fuerza de trabajo desgastada o más cara por otra nueva y más barata, antes que preocuparse por garantizar la reproducción de la misma durante la vida de los trabajadores y a través de las generaciones. El capital busca acortar la vida útil de los trabajadores, y con ello siempre trata de aumentar su capacidad de reemplazo. La historia del capitalismo muestra cómo en los países centrales descendió la capacidad de reemplazo de la fuerza de trabajo (por mayor organización de los trabajadores en lo sindical y político y por la baja en la tasa de natalidad), y cómo alcanza así una mayor seguridad económica y social. Ya no era posible garantizar la reposición de la fuerza de trabajo al agotarse la capacidad de reemplazo por lo cual para el capital se hizo necesaria la reproducción de la fuerza de trabajo durante la vida activa de los trabajadores y entre las generaciones. Sobre esta base se pudo instaurar el reformismo político. El seguro de enfermedad y el seguro de vejez se tornan una necesidad al disminuir la capacidad de reemplazo de la fuerza de trabajo.

La incorporación masiva de fuerza de trabajo femenina se da a posteriori de la incorporación generalizada de la fuerza de trabajo mas-

culina, al tornarse la última menos sustituible y por ende más costosa. Luego se exporta esta emancipación de la mujer a los países emergentes (1980) a fin de abaratar aún más la fuerza de trabajo al incrementar la oferta femenina a salarios aún más bajos. La posterior universalización de la incorporación de la fuerza de trabajo femenina en los países centrales hace disminuir su capacidad de reemplazo, con el consecuente aumento de su costo.

Vemos luego que con la universalización del trabajo femenino, el número medio de hijos por mujer disminuye por debajo de la capacidad de reemplazo generacional. Entonces, en los países centrales el capital recurre a la inmigración como último recurso para garantizar una capacidad mínima de reemplazo generacional, y con ello, en última instancia, la de la de fuerza de trabajo para el capital.

En la era de la globalización el capital recurre a inmigrantes y/o el capital emigra –deslocalización global- hacia los países de mayor capacidad de reemplazo y así evade la necesidad de garantizar la reproducción de la misma, llevando la sobreexplotación a escala cada vez más global. Es más, al ver el aumento en el costo de la mano de obra y la consecuente baja en la tasa de beneficio, el capital huye incluso de la economía real, fugándose al ámbito especulativo, o también se mantiene en la economía real, combinándose con la economía ficticia-especulativa, y desdobla su estructura real entre la plataforma formal de ensamble (10%) y la red de proveedores informales, hiperespecializados y flexibles (90%). Con ello procura sostener la acumulación sin tener que contratar fuerza de trabajo alguna o contratarla de modo informal abaratándola. De este modo, el capital fomentó la actual crisis financiera global.

La crisis mundial que implica, que se genera una inseguridad económica y social cada vez más globalizada, sin vida digna, y esta vez incluso en los propios países centrales, donde la capacidad de reemplazo sustituye a la necesidad de la reproducción misma de la fuerza de trabajo. La sobreexplotación se mundializa con el proceso de globalización.

*Los tres modos de explotación de los trabajadores* están operando y consideran algunos que es la Superexplotación el más significativo en el

sur global. El capital global imperialista considera que éste, la Superexplotación es el modo a usar cuando se puede imponer. La globalización de la economía y el capital permiten producir en cualquier país con la misma composición orgánica y en condiciones locales socio institucionales muy diferentes.

Los países donde la presencia del capital es reciente, son débiles las organizaciones sindicales y políticas que defienden y representan al trabajo, y por lo tanto en la estructura institucional jurídica que legaliza sus derechos. Incluso la situación ha permitido que hayan sido arrasados las organizaciones sindicales y los derechos conquistados. Esto crea condiciones para que el capital financiero global aumente su presencia en el sur global, lo cual fortalece su posición y deja libre el camino para que sean ahora los trabajadores del norte global los que vean arrasadas sus organizaciones sindicales, políticas y derechos. Con la correspondiente reducción de la participación del salario en la riqueza social producida. Salarios formales, informales o incluso sociales de la economía popular.

Tenemos una nueva realidad global en el modo de explotación de la fuerza de trabajo global. Una realidad que desde la década de los 80 viene imponiéndose, esta es la de la forma de organización en red de proveedores de bienes y servicios a las ETN´s. También denominada externalización del trabajador, tercerización, outsourcing, deslocalización globalizada. Que implica que la red financiera global se compone de una plataforma global doble de ensamble de bienes y servicios y una red global de trabajadores/proveedores en su mayoría altamente reemplazables.

Esta plataforma global ensambla en múltiples países los componentes y partes, bienes y servicios que provee la red global de proveedores. Esta relación social de producción está conformada por los trabajadores que trabajan en las plataformas de ensamble, también por los trabajadores que trabajan en las unidades proveedoras de bienes y servicios, y la red de proveedores que proveen a las líneas más importantes de proveedores (Benjamin Coriat sostiene que Toyota considera que en las primeras cuatro, de catorce líneas de proveedores, se encuentra la red próxima y central de proveedores donde Toyota no puede no tener acciones controlantes).

La estructura financiera-industrial global tendió a ser y ya es global, por lo tanto la composición orgánica. También la red de proveedores locales tiende a ser homogenizada localmente según lo requiere la doble plataforma financiera productiva global. Es por ello que se habla del par Global/Local o el anglicismo Glocal. Pero lo local es nacional en cuanto a los problemas sociales de empobrecimiento, pérdida de poder adquisitivo del salario, reducción de las prestaciones de la salud, la vejez, la niñez, la educación, etc. que el capital financiero crea al lograr la capacidad generalizada de reemplazo de la fuerza de trabajo por encima de la reproducción de la misma.

La fuerza de trabajo se reproduce para el capital a pesar de no poder reproducirse para sí misma. Por la misma capacidad de reemplazo el capital se ocupa primero, de destruir la organización sindical, los partidos políticos poli-clasistas y el Estado-practico-nacional, para imponerse como hegemónico, para luego poder imponer a los trabajadores y pequeños empresarios la misma condición de mayor exclusión y por ende de mayor capacidad de reemplazo. Lo local es fijo y rígido según necesita lo global, mientras lo global en la doble plataforma de ensamble es móvil, dinámico y flexible.

Este Capital Financiero Global crea una situación en todos los países donde las autoridades políticas nacionales/locales parecen solo poder administrar las políticas globales en lo Local o expresar lo nacional/local ante los CEO´s Globales. Esta fue la situación social y política hasta que los actores estratégicos universales insurgierón en 2013/2014. En medio de la grieta que crea la lucha y crisis del enfrentamiento entre el Capital Financiero Global, que ya es dominante en lo económico y por ello avanzaba sobre lo político y político estratégico, y el Capital Financiero Multinacional continental, que se retrasa en lo económico y puja por no ceder en lo político y en lo político estratégico.

## 5. La Superexplotación en las EC y en las EE

En el desarrollo del capitalismo del siglo XIX, de la centuria de 1800, en las Metrópolis (luego Países Centrales) la acumulación ampliada no solo se llevaba adelante (realizaba) por la apropiación de un plus-trabajo absoluto y relativo, sino que aún continuaba la sú-

per-explotación propia de la acumulación originaria en las colonias (bajo formas de esclavitud como en las distintas minas de Latinoamérica) y también en el sur de la misma metrópoli *(véase Engels sobre La condición de la clase trabajadora en Inglaterra)*.

Hoy la súper-explotación es también visible en las economías del norte global. Los contratos de "hora cero", en los que los trabajadores están a la escucha de los empleadores a toda hora por un salario mínimo, ahora afectan a dos millones de trabajadores en Gran Bretaña. En todo el sur de Europa, donde las tasas de desempleo juvenil se sitúan en torno al 40-50%, los jóvenes se ven obligados a vivir con sus padres y ganan cantidades lamentables en puestos de trabajo minoristas y de ocio de bajos salarios. Luego amenaza con el colapso del sistema de pensiones y regresamos así a la situación de la clase trabajadora en Inglaterra en el siglo XIX.

Y los datos muestran que la pobreza ha aumentado para el 10% inferior de los hogares desde los años 80 en el Norte Global (incluyendo los EE.UU.). Y el otro lado de la moneda es que, junto con la súper-explotación, también se explota a los trabajadores del Sur a través de la plusvalía absoluta y con la última tecnología para ahorrar mano de obra (plusvalía relativa), como lo fue en el desarrollo del capitalismo industrial en el siglo XIX.

Un tercio de los adultos estadounidenses que viven en la pobreza están trabajando, pero no ganan lo suficiente para mantenerse a sí mismos y a sus familias, es decir no pueden reproducir su fuerza de trabajo aunque la misma se reproduce para el capital reemplazándola constantemente. Una cuarta parte de los empleos en los EE.UU. pagan por debajo de la línea de pobreza federal para una familia de cuatro (USD 23.050). No sólo son muchos puestos de trabajo de bajos salarios, también son temporales e inseguros. En los últimos tres años, la industria de empleos temporales agregó más trabajos en los EE.UU. que cualquier otro. El empleo temporal se disparó de 185.000 temporadas al día en 1970 a más de 400.000 en 1980 - el mismo número empleado cada año en 1963. En el auge económico de los años noventa, el empleo temporal creció de menos de 1 millón de trabajadores por día a casi 3 millones en 2000,

cifra por demás clara del aumento considerable en la capacidad de reemplazo de la fuerza de trabajo.

El trabajo contractual, incierto y temporal con bajos salarios, se ha convertido en la norma para millones en muchas economías capitalistas modernas, por supuesto esto fue la norma en los primeros días del capitalismo industrial del siglo XIX. La «edad de oro» del «pleno empleo» en los años cincuenta y sesenta fue breve. (*Erin Hatton, profesora asistente de sociología en la Universidad Estatal de Nueva York, Buffalo acaba de publicar un libro, The Temp Economy: De Kelly Girls a Permatemps en la América de la posguerra)*.

Foxconn, la compañía con origen en Taiwán de productos electrónicos, puede súper-explotar su fuerza de trabajo, pero también emplea la última tecnología. Esta es una característica del desarrollo combinado y desigual del capitalismo en la época imperialista.

Es importante observar como la compleja realidad de explotación de plus-trabajo por el capital se ha generalizado, siguiendo la forma de Capital Financiero Global dominante; deberíamos decir: se ha globalizado. Pero esta realidad general no debe impedirnos observar las diferentes realidades particulares y específicas de la situación de los trabajadores en lo Local/Nacional.

Recordemos de qué modo incluso los hechos del 2008, han acelerado los procesos por los cuales se globaliza la situación de empobrecimiento y explotación de los trabajadores en los ex países centrales a la vez que se potencia la deslocalización del trabajo hacia el sur global. La gran crisis global que vivimos desde 2008, es expresión de esta situación de profundo enfrentamiento entre la forma de Capital Financiero Global que avanza y la forma que se retrasa.

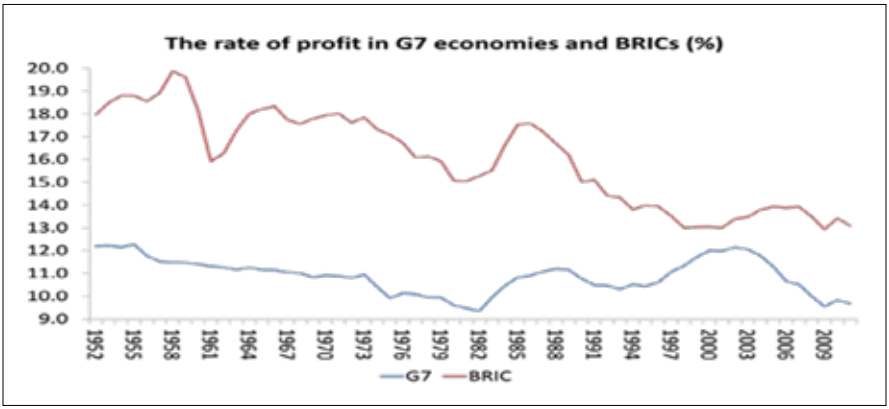
Pero esta gran crisis estructural (como la de 1929) también se expresa en la batalla del capital contra el trabajo, contra los trabajadores y sus organizaciones sindicales y políticas en cada uno de los países del mundo rediseñando lo nacional en términos de la concepción Local, al modo globalista. La crisis nos introduce en una realidad, que implica que la confrontación de dos formas de capital aún no ha

definido un ganador y, también una realidad donde emergen actores multipolares, cuyo punto de apoyo es un capital social de Estado. Creando una situación donde son ahora cuatro los esquemas, no solo los dos basados en el capitalismo financiero, los que disputan poder.

## 6. Crisis

En el gran debate que se ha producido sobre las causas de la crisis de 2008, que viene a profundizar la de 1999/2001, es central *debatir la idea* de que "la crisis financiera mundial y la Gran Recesión son de origen financiero". Reducir la consideración de las causas de la crisis financiera global básicamente al plano financiero, desplaza el debate al plano económico financiero ocultando la dimensión de la lucha de poder, la lucha entre capitales financieros, lucha interimperialista, entre una forma de capital financiero que se retrasa y otra que no solo avanza sino que asciende a dominante e incluso plantea las cuestiones de la hegemonía global. Pero también el hecho de desplazar y ocultar, nos lleva a no observar los nuevos esquemas de poder, ni unipolares ni financieros, que insurgen como alternativas, los universalismos multipolares.

**Cuadro:** La tasa de ganancia en la Economías Centrales del G7 y en las Economías Emergentes del BRICS (%)




Como sostiene John Smith (en "El imperialismo en el siglo XXI: La globalización, la sobreexplotación, y la crisis final del Capitalismo") el capital financiero de país central, el Norte, restableció gran parte de la caída de su rentabilidad sufrida en los años setenta a raíz de

la súper-explotación del Sur: "la plusvalía extraída de estas nuevas legiones de trabajadores mal pagados ayudó a sacar al sistema capitalista del agujero en el que cayó en los años 70". En el camino también hubo cambios y transformaciones, debió dejar de ser corporación multinacional de país central y transformarse en red global de cities financieras y transformar la corporación multinacional en global y lo nacional en Local. Pero en este proceso sólo una fracción logró avanzar y dar el salto a la forma de Capital Financiero Global en red, mientras la otra no y permanece, retrasándose, en la realización de un proceso de acumulación ampliada, pero en lucha con aquella que sí avanza y se transforma.

Un hecho se nos impone crudamente a partir de la crisis de 2008: el aumento de la deuda, de una deuda compuesta esencialmente de emisión de dólares por la Reserva Federal sin respaldo en la economía real.

El aumento de la deuda tiene dos grandes momentos, el primero permitiendo el desarrollo global del capital a partir de la relación país-nación dependiente deudor /versus/ país central acreedor, que va transformándose en países naciones deudores /versus/ redes financieras globales acreedoras. Donde el acreedor es la gran banca en tanto que unidad administrativa practica de lo global.

El segundo momento, el de la crisis financiera, luego económica y política y hoy geoestratégica, donde la deuda que ha pasado de una relación Economía real/Economía ficticia de 1-a-3 en 2008, a una realidad hoy de 1-a-20 a partir de la política de la Reserva Federal de emisión flexible sin respaldo (EQ). Está operando de modo que garantiza una carpa global de ingresos artificiales-ficticios en una economía mundial paralizada, hasta que la lucha inter imperialista financiera defina un ganador y particularmente para favorecer que el ganador sea el Capital Financiero Global.

Pero el endeudamiento por emisión por la Reserva Federal de dólares sin respaldo, y luego de todos los bancos centrales, ha generado una realidad donde la profundidad de la crisis impacta sobre las monedas de referencia internacional. Impacta sobre el dólar estadounidense como moneda de referencia internacional y reserva, ya que

no tiene modo de respaldarse con oro y tampoco con unas fuerzas militares muy bien pertrechadas y nada-agotadas como las existentes en 1944/45 en Bretton Woods, frente a un mundo que si estaba agotado y diezmado por la segunda guerra mundial.

Ahora, el agotamiento y la extenuación suceden dentro de los EE.UU., como bien lo grafica el triunfo electoral de Trump. Al decir de Smith, "el endeudamiento exponencialmente creciente logró contener la crisis de sobreproducción (rentabilidad), pero ha llevado al sistema financiero global al punto de colapsar". Algo que observamos nítidamente cuando la Reserva Federal, por intermedio de Ben Bernanke en junio de 2013, anuncio la elevación de la tasa de interés del 0,25% al 2,5% produciendo una corrida financiera global que fue base del primer *golpe de Estado financiero global,* no muy abordado para explicar la crisis actual en América latina.

Puede que haya más espacio para que el imperialismo explote a los trabajadores globalmente y, por tanto, contrarreste la caída de la tasa de Ganancia. Todavía hay ejércitos de reserva de mano de obra procedentes de zonas rurales y de las zonas urbanas marginales de muchos países para incorporarse a la producción mundializada de productos básicos (y sí, a menudo con salarios por debajo de la capacidad de reproducir la fuerza de trabajo de los propios trabajadores y sus familias).

Pero hay límites a la capacidad del imperialismo para elevar la tasa de explotación indefinidamente, y no menos importante, es la lucha de esta nueva y muy heterogénea clase trabajadora floreciente, diversa, flexible, en el Sur (y también en el Norte). Si se confirma que ya el 62% de la PEA global es fuerza de trabajo asalariada es importante saber que, con el 70% de asalariados el capital se enfrenta nuevamente a la dificultad del reemplazo de la fuerza de trabajo.

Floreciendo porque crece, diversa porque se alimenta de nuevas realidades que hacen a su condición de trabajo y delimitan su situación social dependiente, y flexible porque estos trabajadores se forman culturalmente por una realidad practica acostumbrándolos a la polifuncionalidad laboral y a la situación social de combinar ingresos formales, informales y de economía popular de supervivencia, e in-

cluso manteniendo por lo menos la característica de revestir más de una condición y en un núcleo familiar también flexible en fuentes de ingresos y obligado a producir ingresos para componer el poder adquisitivo del trabajador como familia, pueblo y nación. En pocas palabras un retorno a la situación de la clase obrera en Inglaterra en el siglo XIX pero esta vez a escala mundial, radicalizando las luchas sin aires de reformismo.

La ley de la tendencia decreciente de la tasa de Ganancia no podrá ser contrarrestada indefinidamente, incluso con la súper-explotación flexible. La ley de la tendencia decreciente de la tasa de ganancia y, la organización y lucha internacional de los trabajadores son hoy y siempre los talones de Aquiles del imperialismo.

*El movimiento de trabajadores mundial-universal* en cada nación, desarrolla experiencias de organización que cada vez más tienen en cuenta la realidad, donde el trabajo, como en el caso concreto de Argentina en 2016, un 33% es formal (en relación de dependencia con el capital, pymes y el Estado), en un 37% es informal (en relación de dependencia con el capital, pymes y el Estado) y el otro 30% es parte de la economía popular de subsistencia (en relación de dependencia con el estado). Son datos específicos del caso argentino, a los cuales se les agrega la realidad de los productores directos que se encuentran en reproducción simple e híper especializados en el bien o servicio, que trabajan y son dueños de sus medios de trabajo, tanto en la industria como en el agro, el comercio, la construcción, el transporte, etc.

Desarrollan organización económico-gremial y político-gremial copiando la geografía histórica de la experiencia sindical. De la cual la mayoría proviene o tiene experiencia de haber sido parte aunque mas no sea acompañando. Por ello se empieza a hablar y luchar, proponer e imponer, diseñar y armar para lograr la legislación de la emergencia social que legaliza las paritarias sociales y el consejo social, teniendo como contraparte al gobierno como la patronal. Como si fuesen empleados del Estado, como si el Estado fuese responsable del garantizar el trabajo y la vida a su pueblo y nación. Justo cuando el Capital Financiero Global avanza en sentido global situándose más allá del trabajo, de lo nacional, del pueblo que sigue existiendo

aún como Estado, el Trabajo se reafirma universalmente como nación, como pueblo y como trabajadores en relación al Capital y al Estado.

Porque para el 33% de los trabajadores/as de la economía popular y, para la familia de los trabajadores informales y formales, el ingreso social complementario (que toma forma de planes sociales desde la política de gobierno) es ya una parte sustancial de su ingreso familiar. Para ello, legitimar el derecho al ingreso social complementario, ser reconocidos como trabajadores de la economía popular y no pobres con subsidios, y legalizar las instituciones sociales de los trabajadores de la economía popular les permite institucionalizar sus organizaciones populares como organizaciones gremiales de trabajadores, con derecho a ser parte en las confederaciones de trabajadores nacional.

Esta lucha político cultural e ideológica, es también una lucha política y gremial que le permite a la heterogénea y diversa clase trabajadora en su conjunto, romper la situación de fragmentación, que el capital financiero global le ha impuesto como indicador de su debilidad frente al capital global, y a partir de la unidad en esta nueva heterogeneidad, diversidad de condiciones y situación de clase, que es también de Pueblo y de Nación, recomponer las condiciones que hacen al desarrollo de sus organizaciones, de sus ingresos y de su poder.

## Bibliografía

Wim Dierckxsens/Walter Formento. Geopolítica de la crisis económica mundial. Globalismo vs Universalismo, Ed FABRO. Año 2016.

Wim Dierckxsens. Población, Fuerza de trabajo y Rebelión en el Siglo XXI, Ed. Desde Abajo. 2011.

Wim Dierckxsens. Los límites de un capitalismo sin ciudadanía: hacia una mundialización sin neoliberalismo, DEI, 1998.

Walter Formento/ Gabriel Merino. Crisis Financiera Global. Ed Continente, 2011.

Jorge Castro, El desarrollismo del Siglo XXI. Ed Pluma digital. 2013.

John Smith, Imperialism in the Twenty-First Century: Globalization, Super-Exploitation, and Capitalism's Final Crisis. 2016. The Monthly Review Press.

Michael Roberts, Imperialism and super exploitation, A review of Imperialism in the 21st century by John Smith, published by the Monthly Review Press.

Shaxson, Nicholas, Las islas del tesoro. Los paraísos fiscales y los hombres que se robaron el mundo. Fondo de cultura económica (fce), 2014.

Erin Hatton, Universidad Estatal de Nueva York, Buffalo. The Temp Economy: De Kelly Girls a Permatemps en la América de la posguerra.

El laberinto de la evasión fiscal. Agosto de 2016. América en Movimiento. Latindadd-Alai. Rodolfo Bejarano y otros.

# O conhecimento da dimensão socioambiental e os conflitos na gestão do espaço das universidades

Aloisio Ruscheinsky[1]
Josep Trenc Espluga[2]

**Resumo**

O texto aborda os resultados de investigação referente aos indicadores de sustentabilidade em universidades que se pauta por uma política de responsabilidade socioambiental. A trajetória para uma política de sustentabilidade, mediante a sensibilização e participação dos agentes, alça a esfera do planejamento estratégico institucional. Cabe destacar a tríade da questão ambiental no ensino/docência, na investigação e transferência de conhecimento e na gestão do campus com rotinas que orientam os cuidados com o meio ambiente. Outra tipologia enfatiza os temas candentes na atualidade para incorporar um projeto de sustentabilidade: energia, água, resíduos e mobilidade. As múltiplas exigências sobre o espaço acadêmico suscitam temas concorrentes, em cujo fenômeno enreda conflitos para tornar a sustentabilidade ambiental socialmente percebida como relevante.

1 Sociólogo. Sociologia ambiental. PPG Ciências sociais. Unisinos. E-mail: aloisior@unisinos.br
2 Sociólogo. Sociologia ambiental. Departamento de sociologia. Universidad Autónoma de Barcelona. E-mail: josepIluis.espluga@uab.cat

## 1. Introdução

Esta investigação se reporta aos indicadores de sustentabilidade levando em consideração a trajetória da temática na Unisinos (Brasil) e Universidad Autonoma de Barcelona (Espanha) e tendo como referência a política dos fluxos da responsabilidade socioambiental.

A presente proposição possui como enfoque e como escopo a discussão dos percalços da configuração de questões socioambientais no espaço geopolítico da universidade. Leva em consideração os conflitos na realização da gestão do campus, o ensino na graduação, a interdisciplinaridade e as práticas de investigação. Neste sentido, a discussão resulta de pesquisa realizada conjuntamente na Unisinos e na UAB. O seu objetivo visa destacar as diferentes formas de percepção da gestão do espaço, a dimensão ambiental como temática socialmente percebida, bem como a formulação e implementação de um projeto de política ambiental na universidade. A justificativa para tal debate sustenta-se no fato de que a temática ambiental, embora socialmente percebida como relevante no discurso dos atores sociais, poucos estudos trataram da política ambiental na esfera universitária, bem como pode ser relevante para despertar iniciativas de forjar políticas ambientais em outras universidades latino-americanas. Acrescente-se a isto que a inserção da dimensão ambiental no conjunto das atividades de fato consiste em um desafio no que diz respeito à construção e consolidação de uma proposta de interdisciplinaridade que pretenda servir de confluência de atividades acadêmicas realizadas por uma rede de pesquisadores e de gestores.

A trajetória da inserção da questão ambiental nas esferas da universidade possui entre suas dimensões a resistência de alguns setores que alegam outras prioridades, bem como é motivo de orgulho por ter consolidado um sistema de gestão ambiental como exemplo para os usuários. De outro lado, a imersão de setores da universidade para projetar temáticas ambientais relevantes para a sociedade e para os cidadãos, será pautada a partir de uma perspectiva do debate alicerçado na crítica aos encaminhamentos políticos dados no âmbito de questões socioambientais, em especial, as circunstâncias

das políticas de gestão espacial do campus, os conflitos quanto à inclusão de temáticas ambientais na agenda curricular. A metodologia se alicerça em dois pilares, a pesquisa documental, pois esta se vale de informações originais de base institucional, mas que receberam tratamento analítico por parte dos pesquisadores. O outro pilar refere-se a oferta de cursos de cunho socioambiental, de entrevistas com atores estratégicos e de participação em colegiados sobre a temática. A amostra selecionada buscou detectar uma dupla dimensão sincrônica quanto às circunstâncias atuais em curso e as mudanças político-organizativas da gestão ao longo de uma trajetória que aglutina interesses e conflitos ao longo do tempo.

## 2. La questión ambiental en la Universidad Autonoma de Barcelona (UAB)[3]

### 2.1. La gestión ambiental de la UAB

La gestión ambiental de la UAB se realiza principalmente desde la Oficina de Medio Ambiente (OMA[4]). La OMA es unidad de administrativa encargada de la gestión del medio natural del campus, así como de los flujos energéticos, de agua y de residuos. También se ocupa de temas de educación y sensibilización ambiental, y de la gestión de ciertas actividades potencialmente peligrosas (por temas de bioseguridad). Actualmente la OMA depende del Vicerrectorado de Economía y Campus de la UAB. Su trabajo se orienta por el Plan de Sostenibilidad de la UAB 2013-2017 actualmente vigente, que integra planes sectoriales como el de movilidad, el de energía o el de residuos. En estos momentos se están llevando a cabo acciones para hacer una evaluación participativa de los objetivos cumplidos, con la intención de formular nuevos objetivos e indicadores para el próximo plan (2018-2022).

Desde La Oficina de Medio Ambiente actúa en coordinación con otras unidades administrativas de la UAB que gestionan temas relacionados con la salud (el Servicio de Actividad Física, El Servicio de Preven-

3 Por questão de exiguidade de tempo não foi possível a tradução da totalidade do texto seja à língua portuguesa, seja ao espanhol.
4 Informaciones adicionales http://www.uab.cat/mediambient/

ción de Riesgos Laborales, etc.). Esta coordinación se desarrolla en el marco del llamado "Campus Saludable y Sostenible", o Campus SiS[5].

El Campus Saludable y Sostenible (Campus SIS) es un proyecto que engloba dos planes: el Campus Saludable y el Campus Sostenible. Ambos están dirigidos a todas las personas que estudian y trabajan en la Universidad. Contemplan 70 actuaciones con un elevado grado de transversalidad que tienen como misión mejorar la salud de la comunidad universitaria, promoviendo entornos y hábitos para un estilo de vida saludable y una Umiversidad más sostenible y respetuosa con el medio ambiente.

El proyecto del Campus Saludable se inspira en los principios y valores de la UAB, en las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y en la propuesta de actuación de la red catalana de Universidades Saludables (USCAT), a la que se adscribió la UAB en marzo de 2010. Su objetivo es mejorar la salud de la comunidad universitaria, promoviendo entornos y hábitos de estilo de vida saludable.

Por su parte, los antecedentes del Campus Sostenible son los planes de acción para la sostenibilidad de la UAB, que desde el año 2000 se han implementado en la Universidad y que dan continuidad al proceso de Agenda 21 iniciado en 1999. Tiene como referencia el Plan de Sostenibilidad de la UAB 2013-2017 (PSUAB), que integra planes sectoriales como el de movilidad, el de energía o el de residuos. El objetivo del Campus Saludable es disminuir las emisiones globales de gases de efecto invernadero generadas por la UAB.

### 2.2. La cuestión ambiental en la Facultad de Ciencias de la Educación

En la Facultad de Ciencias de la Educación hay dos grupos de investigación con relación con temas de sostenibilidad: El Grupo de Investigación COMPLEX, y el Grupo de Investigación en Educación por la Sostenibilidad, Escuela y Comunidad (GRESCA).

El Grupo de Investigación Cómplex es un grupo de investigación consolidado (Ref. 2014 SGR 654 AGAUR) adscrito al Departamento de Di-

5 Para otras informaciones adicionales se puede consultar el sitio del programa http://www.uab.cat/web/conoce-la-uab-cei/itinerarios/campus-sis-1345668502857.html

dáctica de la Matemática y las Ciencias Experimentales de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma de Barcelona. Está coordinado por el Dr. Josep Bonil (josep.bonil@uab.cat) y la Dra. Mercè Junyent (merce.junyent@uab.cat).

Sus objetivos son investigar y promover nuevos enfoques de la educación en la educación para la sostenibilidad y en educación científica desde la perspectiva de la complejidad, mediante la investigación, innovación y transferencia de conocimiento.

Sus líneas de investigación son:

- Los principios de complejidad en la educación científica y la educación por la sostenibilidad.
- Herramientas para analizar y evaluar la presencia de los principios de complejidad en los procesos de enseñanza y aprendizaje.
- Diálogo disciplinario entre las ciencias naturales y otras disciplinas.
- Educación para la sostenibilidad en la formación docente
- Procesos de ambientalización curricular en distintos niveles de la educación, desde la educación preescolar a la educación superior
- Las competencias profesionales en educación para la sostenibilidad: conceptualización, ejecución y evaluación

En este ámbito de actividades académicas, tiene una trayectoria de más de 15 años con numerosos proyectos de investigación y de transferencia[6] del conocimiento.

El grupo de investigación GRESCA (Grupo de Investigación en Educación para la Sostenibilidad, Escuela y Comunidad) está formado por profesores de diferentes departamentos universitarios vinculados a la formación del profesorado de ciencias experimentales y de ciencias sociales, profesionales del mundo de la enseñanza, profesionales de la educación ambiental y estudiantes de grado, máster y doctorado. Su finalidad[7] es la de desarrollar estrategias de investigación inter-

6 Para otras informaciones adicionales sobre los flujos de las investigaciones se puede consultar http://grupcomplex.uab.cat/?page_id=167&lang=es&lang=es

7 El grupo de investigación GRESCA mantiene informaciones actualizadas en http://grupsderecerca.uab.cat/gresco/. Sus publicaciones se pueden consultar aquí: https://ddd.uab.cat/collection/gresca

disciplinaria y de innovación educativa a partir de referentes teóricos socioculturales que promuevan la vinculación de la escuela y la educación en el desarrollo comunitario orientado hacia la sostenibilidad y la ciudadanía democrática.

### 2.3. El Minor de Desarrollo Sostenible i Ciudadanía Global

El mínor de Desarrollo Sostenible y Ciudadanía Global pretende proporcionar una formación básica, de carácter transversal e interdisciplinar, en estudios sociales desde la perspectiva del desarrollo sostenible y bajo la concepción de una ciudadanía global que acerque al alumno a las aproximaciones científicas en este ámbito[8].

El Mínor en Desarrollo Sostenible y Ciudadanía Global se aprobó en julio de 2014, impulsado por la Fundación Autónoma Solidaria (una entidad sin ánimo de lucro creada en 1999 con el objetivo de aplicar políticas sociales, de solidaridad, de cooperación para el desarrollo y de igualdad de oportunidades de la UAB), y está gestionado administrativamente desde la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UAB.

El mínor está estructurado en dos grandes ejes de contenidos:

a) Desarrollo económico, social y sostenible
b) Gobernanza, derechos humanos y ciudadanía global

Los objetivos concretos de estos ejes son:

- Promover entre el alumnado universitario el conocimiento entorno a las causas estructurales de las desigualdades y el análisis crítico del modelo y las políticas de desarrollo vigentes
- Dar a conocer el marco teórico y conceptual de otros paradigmas de desarrollo que se fundamentan en principios de sostenibilidad económica, social y ambiental
- Fomentar la comprensión respecto de las relaciones de poder a nivel internacional y las problemáticas actuales, así como del sistema de derechos humanos y el papel de la sociedad civil en contextos de crisis globales

8 Consultar http://www.uab.cat/web/estudiar/grado/oferta-de-grados/minors/informacion-general-1345692436253.html?param1=1345692370441

- Facilitar el conocimiento de estrategias, métodos y dispositivos de participación ciudadana con potencialidad transformadora, en el marco de un Estado social y democrático de derecho

El mínor está dirigido a estudiantes de cualquier titulación de grado de la UAB que quieran complementar su formación básica con una selección de al menos la mitad de las asignaturas de la lista anterior. Se trata principalmente de asignaturas de 3er o 4º curso y no se requieren conocimientos previos sobre ellas. Los estudiantes pueden sustituir hasta 30 créditos ECTS de asignaturas optativas de su propia titulación por el itinerario del Mínor. Las plazas están limitadas a 15 cada curso. El Mínor permite una formación interdisciplinar sobre los temas de sostenibilidad y globalización.

## 3. Unisinos

### 3.1. A trajetória dos fluxos socioambientais: as intenções e os condicionantes.

Desde longa data (1989) a UNISINOS tornou-se a incubadora do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos, o mais antigo do Brasil. Em suas parcerias a instituição atua nos principais projetos de monitoramento das águas do Rio dos Sinos, como o repovoamento de peixes, o diagnóstico de toda bacia, o plano de bacia e a recuperação da mata ciliar. Com uma remodelação de um conjunto de mecanismos acadêmicos a partir de 1999, também se introduzem por decisão institucional um conjunto de disciplinas atinentes à temática América Latina e Meio Ambiente em todos os cursos de graduação.

Em 2003 formalizaram-se as atividades de implantação do SGA que eram de responsabilidade do projeto Verde Campus e, por adequação a todos os requisitos da norma, conseguiu-se a certificação ISO 14001 no ano seguinte. O projeto previa a inovação, a criação, a reflexão e a concepção de novas soluções de sustentabilidade, pois essa certificação internacional atesta os procedimentos da instituição com relação às questões de meio ambiente, existindo periódico monitoramento. Um dos objetivos consistiu e assim ainda permanece em utilizar-se o campus como um laboratório ou área experimental para os cursos e as pesquisas.

Compreendendo o comprometimento com estudos acadêmicos que contemplem a incorporação de temáticas ambientais também nas dimensões educativas, sociais, ambientais, culturais e religiosas têm sido implementados uma gama de projetos[9] de investigação. Neste campo para averiguar o significado da ambientalização do espaço acadêmico convém atentar para o caráter polissêmico dos fenômenos discursivos associados às noções de meio ambiente, natureza, sustentabilidade, entre outros (Ruscheinsky, 2010b). O fato de considerar o lugar social do discurso relaciona as noções aos interesses e à visão de mundo dos diferentes agentes sociais, bem como a possibilidade de mudança na percepção numa trajetória temporal. O fato de ponderar o cunho polissêmico implica reconhecer a inexistência de problemas ambientais como fatos dados *a priori*, senão que a sua apreensão depende de outro olhar ou interpretação.

Nesta breve trajetória fica evidente que, de um lado, as questões ambientais reportam-se a um processo socialmente construído, uma comunicação para expressar múltiplos conflitos socioambientais (Ruscheinsky, 2014); de outro lado, existe uma materialidade independente da vontade humana, o ecossistema cujo ordenamento preexistente é detectado em suas peculiaridades pelo conhecimento humano. Na exposição a seguir abordaremos alguns tópicos referentes à política ambiental, onde o macro e o micro se entrelaçam e pondo à vista a dimensão interdisciplinar.

### 3.2. A emergência da política de sustentabilidade: sensibilização e participação

O desenvolvimento da política ambiental da Universidade está estreitamente vinculado à ação global de educação uma vez que vem sendo contemplado no planejamento estratégico. Como medida de ratificação política foi primeiramente suscitado um processo de educação com olhar voltado à questão ambiental, porém ao mesmo tempo engendrada uma estrutura para a elaboração e efetivação de diretrizes a partir do Manual do SGA da Unisinos, com alguns recursos humanos e financeiros para a implementação e execução. A constituição da equipe do SGA, como serviço de caráter técnico ad-

9 Dos projetos relacionados à água destacamos as ciências humanas.

ministrativo, foi constituída na autoridade expressa na universidade responsável pela formalização das normativas e coordenar a implementação das ações políticas decorrentes. As políticas e as ações visando uma perspectiva de sustentabilidade ambiental consideram a dinâmica contraditória da realidade.

A organização das práticas socioambientais corresponde a um sistema integrado voltado para as diversas dimensões da sustentabilidade, cuja nominação não é consensual: social, política, econômica, ética, espacial e cultural. Em consideração à relevância atribuída à questão de um SGA como política do campus ficou fundada uma equipe de gestão com um corpo técnico, de um lado profissionais gabaritados na temática vinculados à universidade e dedicados às questões de sustentabilidade, por sua vez acompanhados por um outro corpo de experts com assessores provenientes de diferentes áreas do conhecimento.

Os indicadores para monitoramento e avaliação do plano de ação visando a sustentabilidade estão claramente evidenciados pelo processo da ISO 14001. Neste sentido, não existe somente um órgão, conselho ou comitê de participação e acompanhamento das políticas de sustentabilidade, porém um conjunto diverso de mecanismos para auferir a veracidade e efetividade das medidas inerentes à certificação. Neste processo, evidencia-se como fundamental uma estratégia de comunicação da política de meio ambiente para o conjunto dos segmentos da comunidade universitária, bem como na medida do requerido aos colaboradores agentes externos. A certificação mencionada implica na adoção de um sistema para avaliar o impacto ambiental gerado pelas múltiplas atividades da universidade, portanto de forma global.

### 3.3. Os processos de investigação acadêmica, a formação de grupos de pesquisa

Em meio aos métodos e práticas de investigação acadêmica por razões éticas somos "forçados a se perguntar quem ganha e quem perde com a pesquisa e a refletir muito sobre como alguém deveria agir no panorama da ecologia política" (ROBBINS, 2004, p. 201). De um lado há o rigor metodológico e a prestação de contas aos financiadores; de outro viés as questões assinaladas aos pesquisadores de cunho ético e autorreflexivas com poucas diretrizes e indicadores.

A política ambiental da Unisinos conteve na sua gênese também atividades interdisciplinares de investigação e que com sua efetivação se transmutaram em transferência para alcançar a sustentabilidade. Neste sentido, a construção da estação de tratamento do esgoto inerente à política de sustentabilidade é expresso resultado de pesquisa e transferência de tecnologia, assim como o reuso do óleo de cozinha em múltiplos novos produtos de uso cotidiano. É fato conhecido que os efeitos sobre os bens naturais são diferentes de acordo o tipo de tecnologia e por isso soam tão em voga as tecnologias limpas ou verdes (Foladori, Tommasino, 2012). Em outros termos, soa neste contexto a junção das condições geoespaciais, dinâmica social da região e da nação e a eficiência da instituição acadêmica de pesquisa. Para além disto, Flores e Gaudino (2014) alegam que se os impactos ambientais e riscos tecnológicos afetam as dinâmicas sociais, a nível individual ou grupal, a questão fundamental consiste em diagnosticar o que cada qual está disposto a mudar, quando e de que maneira em face da sustentabilidade ou da fragilidade do ecossistema.

Aspectos que se encaminham de forma conjunta ou usualmente possuem tensões e complementações: a diversificada capacitação profissional, a formulação e difusão da política ambiental, o uso eficiente dos recursos disponíveis, a sustentabilidade econômica, a ampliada participação dos segmentos, a responsabilidade social, os projetos de investigação e financiamentos, a ambientalização curricular, a cooperação interdisciplinar (Gómez; Botero, 2012). Considerando que toda a Universidade encontra-se no contexto da certificação da ISO 14001[10], todos os espaços passam pelo crivo do sistema de gestão ambiental e respondem às instruções operacionais, em particular os laboratórios de pesquisa da universidade que manipulem materiais contaminantes. Partindo de uma análise crítica, de acordo com Aguiar e Bastos (2012), a pesquisa compartilha dos mecanismos de apropriação do meio ambiente, ao mesmo tempo pode ser uma forma de identificar formas de mercantilização contemporâneas da natureza.

10 As ações sustentáveis que mais aparecem em um SGA em uma instituição de ensino são o controle do consumo de água (e sua reutilização) e o programa de reciclagem/gestão de resíduos.

As atividades no parque tecnológico constituem-se programas de promoção ou incubadoras de empreendedores e como tal todas são subordinadas à política ambiental do campus e ocasionalmente as questões ambientais podem destacar-se como atividade principal. Todos os novos empreendimentos no campus passam pela avaliação e licenciamento ambiental junto aos órgãos externos ambientais, neste sentido o estudo de impacto ambiental possui uma referência global no que a legislação incide, em especial água, energia, resíduos e seguridade.

## 4. Considerações finais

As reflexões desenvolvidas evidenciam a complexidade presente numa pretensão de aplicar indicadores de sustentabilidade ambiental no âmbito do espaço da vida universitária. Observa-se que um dos maiores desafios enfrentados situa-se na tripla articulação: entre ensino, pesquisa e gestão, entre os diferentes setores profissionais e ideológicos da própria universidade e entre demandas da sociedade com ousadas pretensões internas. Outro desafio refere-se à quantificação e qualificação de dados para um diagnóstico relativo às dimensões ambientais em face de peculiaridades inerentes aos aspectos sociais, econômicos, ambientais, culturais e institucionais; ainda se faz presente a aplicação de metodologias adequadas que permitam aferir a ótica local encaixilhada no âmbito nacional e global.

Os resultados da investigação apontam para um conjunto de dados que evidenciam e, se não eleva estas universidades a territórios sustentáveis, respaldam o intuito de consolidar conhecimentos, planos e valores sustentáveis, incorporados às estratégias de gestão. As mudanças institucionais se processam nas universidades de forma recorrente e também de maneira contraditória, por isso não necessariamente condizem com a perspectiva ambiental em seus planos de ação. Sob a ótica investigativa, isto pode ocorrer mesmo que tenhamos à frente da gestão óticas afeitas ao acompanhamento dos processos tecnológicos e/ou delineadas à esquerda do quadro político, seja na sociedade, seja na universidade.

Ao longo do texto são identificados alguns elementos como ferramenta de compreensão do planejamento tendo em vista a questão

da sustentabilidade no âmbito das universidades, porém de propósito se omitiu as conexões com a sociedade e o entorno que igualmente constituem uma base para discussões. Todavia, ao nível da comparação a investigação relega para uma próxima etapa apontar para pontos fortes e pontos débeis das políticas implementadas. Ao leitor deve ter ficado evidenciado que na apresentação dos relatos foram propostas com relevantes similaridades e igualmente distintas. O que de imediato é possível fazer uma aproximação em termos metodológicos, pois resultados numéricos quanto aos indicadores precisam de aprimoramento, para uma adequada comparação entre o sucedido na UAB e na Unisinos.

As iniciativas de institucionalização da perspectiva da sustentabilidade no âmbito da gestão nas universidades certamente possuem um nexo ou contributos de outros movimentos em curso na sociedade, tais como movimentos socioambientais e políticas instituídas pelo Estado. Em ambas as universidades existe um reconhecimento de que o conhecimento produzido em parte condiz com as metas de sustentabilidade propostas para a gestão do campus, razão pela qual permanecem desafios para compatibilizar os processos transformadores engendrados por grupos organizados e os ritmos da pesquisa científica na academia.

## Referências bibliográficas

AGUIAR, João V. e BASTOS, Nádia. Uma reflexão teórica sobre as relações entre natureza e capitalismo. *Revista katálysis*. v.15/1, 2012, p. 84-94.

AZNAR MINGUET, P.; ULL, M.A.; PIÑERO, A. y MARTÍNEZ-AGUT, M.P. La sostenibilidad en la formación universitaria: Desafíos y oportunidades. Educación XX1, Madrid, n.17/1, 2014, p.133-158.

Benayas, J., Alba, D. y Sánchez, S. 2002. La ambientalización de los campus universitarios: El caso de la Universidad Autónoma de Madrid. Ecosistemas, Año XI, nº3, 2002

COSTA, Andrea V.O.; ALMEIDA, Maria F.L. Indicadores de sustentabilidade para instituições de ensino superior: contribuições para a Agen-

da Ambiental PUC-Rio. Disponível em http://www.altec2013.org/programme_pdf/1515.pdf

FLORES, Brenda Á.; GAUDIANO, Édgar J. G. Percepción social de los eventos climáticos extremos: una revisión teórica enfocada em la reducción del riesgo. Trayectorias, n.16/39, 2014, p. 36-58.

FOLADORI, Guillermo; TOMMASINO, Humberto. La solución técnica a los problemas ambientales. *Revista katálysis*. v.15/1, 2012, p. 79-83.

GÓMEZ, Catherine; BOTERO, Camilo M. La ambientalización de la educación superior: estudio de caso en tres instituciones de Medellín, Colombia. Gestión y Ambiente, Medellín, v. 15/3, 2012, p. 77-87.

ROBBINS, P. Political ecology: a critical introduction. Critical introductions to geography. Malden, MA: Blackwell, 2004.

RUSCHEINSKY, Aloísio. Informação, meio ambiente e atores sociais: mediação dos conflitos socioambientais. Revista Ciências Sociais Unisinos, v. 46, p. 232-247, 2010a.

_____. La cultura del consumo y la desigualdad: nuevos lenguajes y implicaciones para la educación. Paradigma (Maracay), v. 31, p. 7-26, 2010b.

_____. (Org.) . Educação ambiental: abordagens múltiplas. 2ª. ed. Porto Alegre: Penso Ed, 2012.

_____. Dos Conflitos Socioambientais às Práticas Políticas em Face de Ecos de Utopia. In: RUSCHEINSKY, Aloisio; MELLO, José L.B.; LOPEZ, Laura C. (Org.). Atores sociais, conflitos ambientais e políticas públicas. Jundiaí: Paco Editorial, 2014, p. 13-44.

RUSCHEINSKY, Aloisio; BORTOLOZZI, Arlêude. Educação Ambiental e Alguns Aportes Metodológicos da Ecopedagogia para Inovação de Políticas Públicas Urbanas. In: PEDRINI, Alexandre G.; SAITO, Carlos H. (org). Paradigmas Metodológicos em Educação Ambiental. Petrópolis: Editora Vozes, 2014, p. 47-59.

TAUCHEN, J. A.; BRANDLI, L. L. Gestão ambiental em instituições de ensino superior: modelo para implantação em campus universitário. Revista Gestão e Produção, v. 13, n. 3, p. 505-515, 2006.

TRIGO, Aline G. M; LIMA, Ricardo da S. X.; Oliveira, Daniel M. Índice de sustentabilidade socioambiental no ensino social. Revista de Administração. Santa Maria, v. 7, p. 07-22, 2014.

# Conflicto por uso y propiedad del suelo en el PNN El Cocuy (Colombia). Miradas en perspectiva desde los diferentes modelos de desarrollo

Juan Sebastián Páez Tarquino[1]

**Resumen**

El Parque Nacional Natural El Cocuy en Colombia contiene la cordillera de nevados más extensa del continente americano, siendo de un alto interés ambiental, turístico y económico. Esta área de reserva desde la década de los 70´s también ha sido un objetivo geopolítico para fuerzas armadas ilegales en Colombia, ya que comunica tres departamentos del nororiente colombiano y adicional con la frontera venezolana. Y por último en el PNN El Cocuy se encuentran tres cuartas partes del territorio sagrado y ancestral de la comunidad aborigen U´wa o Tunebos.

A través de la historia en el PNN El Cocuy han interactuado la comunidad aborigen U´wa, frentes armados ilegales, campesinos y familias locales, colonos con propiedad de tierra, fuerzas militares como batallones de alta montaña y entes gubernamentales, todos ellos en conflicto por la propiedad y uso del suelo, lo que hizo que para Marzo de 2016 la comunidad indígena U´wa tomara vías de hecho para

1 Psicólogo social. Candidato a Magister en Planeación territorial y dinámicas de población. Centro de investigación sobre dinámica social (CIDS). Universidad Externado de Colombia, Bogotá. E-mail: juanitospt@gmail.com

cerrar las dos vías de acceso terrestre, reclamando el cierre completo del PNN El Cocuy bajo jurisdicción propia, alegando que el paso de personas ha acelerado el deshielo de los nevados, ha traído contaminación a lagunas, ríos y ecosistema en general. Esta situación se mantiene un año después.

Mi ponencia es acerca del estudio que llevo a cabo sobre el juego de interacciones de estos actores en el territorio a través del tiempo que ha llevado a diferentes desequilibrios. El cierre actual de las vías es una señal, un síntoma que se sostiene por el tipo de relaciones en conflicto de estos actores por el uso y propiedad de la tierra y del suelo. Pretendo explicar las relaciones históricas en términos de las dimensiones del desarrollo (Poblacional, Ambiental, Social y Económico) para dar lineamientos de política pública para la planeación integral del territorio y sus pobladores, con énfasis en una propuesta de turismo sostenible.

## 1. Contexto actual

Para finales del mes de Marzo de 2016 seis escaladores provenientes de Zipaquirá decidieron realizar un juego de pelota en el glacial de uno de los nevados del Parque Nacional Natural el Cocuy (PNN El Cocuy), ubicado en el departamento de Boyacá, Colombia. Este partido fue grabado y difundido por redes sociales, argumentando que lo hacían para apoyar la causa del Teletón, que se daba en curso en aquel momento. Un reducido grupo de campesinos se reunió en una de las entradas del PNN El Cocuy que se ubica en el municipio de Güicán y tomaron vías de hecho para exigir el cierre definitivo del parque, argumentando que ese tipo de prácticas (el juego de pelota) demostraba el poco interés de los turistas en los nevados y que además el ecoturismo sin conciencia, según ellos, era responsable del deshielo de los nevados y la contaminación. Al cabo de dos semanas se sumarían miembros de la comunidad indígena U´wa a los campesinos, donde los voceros de esta comunidad levantaron su voz para defender lo que ellos consideran su territorio sagrado. Según la líder y abogada U´wa, Aura Tegría, estas acciones se realizaron "Para la garantía de la vida que es proteger esta área sagrada por ser una zona bastante frágil por cuanto hay varias afectaciones entre ellas

el turismo; es por eso nuestra posición U´wa porque se afecta este lugar como reserva hídrica que abastece a todo el pie de monte llanero y al departamento de Boyacá", afirmó la abogada. De esta forma el cierre se hizo completo para todas las vías de acceso con interés turístico en el PNN El Cocuy en el costado occidental.

Sin embargo, diferentes voces se han manifestado en contra de estos argumentos. Juan Pablo Ruiz (especialista en medio ambiente de la Universidad de Yale, EE.UU.) uno de los pioneros de la práctica del montañismo en Colombia, siendo el primer colombiano en subir tres veces a la cumbre del Everest, comenta que las razones de la comunidad U´wa están inmersas en un verdadero imaginario teniendo en cuenta que está comprobado científicamente que el deshiele de todos los glaciales del mundo no se debe a las pisadas de los turistas sino en un 98% al calentamiento global. "Esto está pasando en el Everest, en la Antártida, en Alaska, en todo el planeta".

Ante la situación del cierre en el PNN El Cocuy, la gobernación de Boyacá se reunió con los líderes de la comunidad U´wa, con representantes de la sociedad civil y de Parques Nacionales Naturales de Colombia para el mes de Abril del 2016. La comunidad U´wa manifestó que no deseaba negociar y exigía el cierre total del parque bajo jurisdicción de ellos.

Para el mes de julio del 2016 la página web oficial de Parques Nacionales de Colombia publicaba que se logró un acuerdo con la comunidad U´wa para dar fin al control del territorio que se presentaba en el costado occidental del parque, es decir las vías de acceso en los municipios de Güicán y Cocuy. Dicho acuerdo permitía que funcionarios de Parques Nacionales retomaran sus funciones en el territorio dentro del área protegida, suspender las actividades ecoturísticas y hacer un diagnóstico de los impactos ambientales que afectan al parque (Parques Nacionales de Colombia, 2016).

De otra parte José Barrera, líder de la asociación de Guías de ecoturismo del Cocuy y Güicán, comenta que para el mes de Noviembre en el año 2016 se realizó un censo sobre las personas en quiebra en los municipios de Güicán y Cocuy y encontraron que se trataban de más

de 270 familias que vivían de atender, alimentar y guiar a la mayoría de turistas que llegaban al lugar. No obstante, a ello hay que sumarle los residentes de los ocho municipios vecinos al PNN El Cocuy, cálculos que determinan que son más de 2500 las personas que viven del ecoturismo en esta zona del país. Así lo asegura el senador Rigoberto Barón Neira, quien asevera que a raíz de esta situación más de 17 municipios de estas provincias afrontan una crisis económica, ya que se han dejado de percibir más de 12.000 millones de pesos y generar más de trescientos jornales diarios en el renglón del turismo, base de la economía para los campesinos que habitan estas provincias.

El domingo 2 de Abril de 2017 la página web de Parques Nacionales Naturales de Colombia comunica que se ha llegado a un acuerdo sobre el cierre de las vías de acceso al parque con la comunidad U´wa, permitiendo el ingreso de turistas durante seis meses pero con restricciones totales para actividades de escalada, campismo y montañismo, tiempo en el cual se hará una evaluación de afectación y capacidad de carga.

De forma inmediata el viernes 7 abril de 2017 la Veedora municipal de Güicán y el presidente de la Junta de Acción Comunal (JAC) de Aguablanca de Cocuy manifestaron su inconformismo con la reciente apertura del PNN El Cocuy negociada entre la comunidad U´wa y gobierno, expresándolo en una carta afirmando que cerraban una de las vías de acceso (lo cual hicieron hasta fecha presente) y convocaban a plebiscito. De igual forma diferentes turistas y montañistas se pronunciaron en contra, afirmando que remitirán cartas a las diferentes organizaciones gubernamentales y solicitarán una veeduría ciudadana, entre otras acciones.

Por último, como el parque se abrió temporalmente a vísperas de los días de descanso de la semana santa (del 13 al 16 de Abril 2017), durante estos cuatro días se reactivó la oferta turística principalmente en Güicán y Cocuy. En diferentes medios virtuales de comunicación se publicó una entrevista que le hacían a uno de los voceros de la comunidad U´wa afirmando que mostraba una foto de un turista pisando el glacial, incumpliendo así los controles que debía hacer parques y que por ende cerrarían de nuevo el parque pero de forma definitiva.

## 2. Situaciones problemáticas que originan el conflicto

1- *El uso de la tierra en el PNN El Cocuy que corresponde al municipio de Güicán:*

El sistema de pastoreo intensivo con agricultura de subsistencia se practica en general mucho más por campesinos en la parte alta del páramo con rotación esporádica de potreros y muchas veces utilizando quemas en coberturas de frailejones. Parte de esta zona es páramo y nieve (3000-5300 m.s.n.m.) sitios sagrados para los U´wa por excelencia y donde no hay asentamientos U´wa permanentes. "Las zonas han sido afectadas en su mayor parte por campesinos y colonos de los alrededores de Güicán y Chiscas quienes utilizan estas áreas de cobertura vegetal de paramo y superpáramo para ganadería y pastoreo de cabras y ovejas, originando una competencia por el territorio e impactos en la biodiversidad" (Plan de manejo PNN El Cocuy, 2005:76).

Las zonas de montañas y bosques alto andino están siendo amenazadas también por ganadería e impulso de quemas de monocultivo de maíz. En los tres asentamientos básicos (IDEADE, 1996:10) los grupos locales U´wa han sido fuertemente influenciados por tradiciones campesinas pero sin embargo muy arraigados a trazos culturales tradicionales. Las prácticas ganaderas heredadas de sus vecinos campesinos de Güicán y Chiscas se deben a ocupaciones históricas antiguas, "ya que parte de su territorio perteneció en un reciente pasado a campesinos hacendados y hasta hace muy poco ellos volvieron a tener control sobre sus tierras, heredando potreros bastante transformados por estos procesos (Plan de manejo PNN El Cocuy, 2005:78).

"(…) la ampliación de la ganadería, debido a los agudos veranos y la disminución de las aguas, traen consigo la disminución de los pastos en las franjas de amortiguación del PNN El Cocuy, lo que hace que los campesinos tengan como alternativa llevar algunos animales ovinos, vacunos y caballares hacia las zonas de páramo. Pero definitivamente el gran problema que amenaza la sostenibilidad de los páramos es la práctica irracional de quema de los mismos en épo-

cas de verano, acción que argumentan los pobladores realizan para estimular el rebrote de los pastos y que pese al esfuerzo hecho por los diferentes programas y funcionarios del PNN el cocuy se sigue practicando" (Plan de manejo PNN El Cocuy, 2005:92)

No obstante, los páramos vienen sufriendo serios procesos de transformación y degradación, debido principalmente al uso de sus recursos bióticos y físicos por parte del hombre, "quien los utiliza para actividades agrícolas y pecuarias que incrementan la frontera agrícola, para construcción, usos domésticos, programas de reforestación inapropiados y turismo mal dirigido, entre otros" (Plan de Desarrollo Municipal Municipio de Güicán, 2016:80).

En cuanto a la conservación biocultural el modelo indígena U´wa de uso y manejo sigue siendo –a pesar de sus transformaciones y dificultades históricas- "una de las mejores formas de conservar y aprovechar el gradiente altitudinal representativo del parque. Este manejo ha sido desde épocas precolombinas de bajo impacto, en particular en las zonas medias donde el uso de los recursos está basado en un respeto cultural por la naturaleza" (Plan de manejo PNN El Cocuy, 2005:87). "(…) en unos pocos sectores de los municipios de Güicán y Chiscas que se localizan dentro del parque, en los que se mantiene relaciones con campesinos habitantes del territorio U´wa, continúan las quemas por parte de los propietarios (aunque en menor medida) y como si fuera poco, los indígenas que se localizan en los sectores del municipio de Güicán heredaron estas prácticas productivas y están ejerciendo presión sobre los recursos naturales que allí existen" (Plan de manejo PNN El Cocuy, 2005:218-219).

2- *Conflicto por la propiedad de la tierra en el municipio de Güicán entre U´was, Parques Nacionales Naturales, Campesinos y Colonos:*

Para el año 1977 se crea el PNN El Cocuy mediante acuerdo del Ministerio de Agricultura N°0017 del 2 de mayo de 1977 (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2017), destinando gran parte del territorio U´wa como área protegida, restringiendo prácticas y libertades de colonos, comunidad U´wa y campesinos como la tala de árboles y frailejones, la quema de los mismos y el uso de ganadería.

Con relación a los cambios que a través de la historia ha tenido la organización social U´wa, se retoman eventos ocurridos desde finales del siglo XIX y comienzos del XX cuando campesinos del norte de Boyacá (municipios de Cocuy, Güicán, el Espino y Chiscas) fueron desplazados de la región occidental de la sierra, algunos por la violencia de guerras civiles, particularmente las de 1870 y mil días.

En el territorio coexisten ecosistemas y culturas con una alta fragilidad debido a la dinámica de ocupación, la erosión de los suelos, colonización campesina, quemas y ganadería en las partes altas, ganadería y extracción maderera en las partes bajas, ecoturismo, entre otros temas. "Todo esto ha ocasionado impactos – quizá irreversibles- traducidos en una pérdida de riqueza biológica y cultural; muchas de las especies de importancia cultural para los U´wa tienden a desaparecer; las relaciones históricas entre partes altas, medias y bajas que caracterizan sus patrones de ocupación están siendo desarticuladas por la competencia que subyace entre la apropiación campesina e indígena, en particular la ganadería extensiva en las zonas altas de la sierra nevada" (Plan de manejo PNN El Cocuy, 2005:69-70).

El PNN el Cocuy tenía previsto dentro de su Plan de Manejo 2004-2009, "el compromiso a escudriñar en conjunto con los U´wa conocimientos y soluciones al deterioro de este enclave biocultural estratégico para el parque y los resguardos U´wa buscando salvaguardar la diversidad biológica y cultural del área protegida" (Plan de manejo PNN El Cocuy, 2005:70).

Empero en el Plan de Salvaguarda del Pueblo U´wa del año 2012 comentan algo diferente, lo que daría a entender que luego de haberse cumplido más de siete años de la publicación del Plan de Manejo PNN El Cocuy no se logró ese compromiso, ya que afirma ese documento "Aún no se han desarrollado procesos de articulación interinstitucional con el fin de delimitar y definir completamente la zona amortiguadora del Parque Nacional Natural El Cocuy. Según el Plan de Manejo del PNN El Cocuy 2005-2009 en total la posible zona de amortiguación así definida está constituida dentro de los municipios de Cubará, Chiscas, El Espino, Güicán, El Cocuy y Chita en el Departamento de Boyacá" (Plan de Salvaguarda pueblo U´wa, 2012:42).

La territorialidad está afectada por la disminución de la movilidad social, "lo que facilita el despojo de sus tierras; algunos grupos locales U´wa particularmente en Boyacá y Arauca presentan constantes conflictos de uso por ocupación de campesinos y colonos. Y los estudios no tienen en cuenta la superposición con un área protegida de patrimonio biológico nacional y aún sin tener en cuenta previos trabajos e investigaciones que el PNN el Cocuy adelanta" (Plan de manejo PNN El Cocuy, 2005:87).

Los conflictos entre los conquistadores y los pueblos indígenas Laches, Chibchas, Caribes y U´wa por apropiarse de los territorios más productivos produjeron el desplazamiento de los indígenas U´wa de sus asentamientos ancestrales de Chiscas y Güicán. "Se inició una apropiación forzada de tierras más fértiles, ubicadas cerca a los sitios ceremoniales, bañadas por ríos y con gran riqueza fáustica (…) el establecimiento en el siglo XVI de la encomienda forma parte de la dominación del territorio, pero además fue causa de una gran desarticulación de los indígenas" (Plan de manejo PNN El Cocuy, 2005:89). Durante la época de la colonización y la República, "el pueblo U'wa fue esclavizado, asesinado y desplazado de sus territorios por los intereses económicos que representaban sucesivamente el oro, las lanas, la sal, el petróleo, el agua y la biodiversidad" (Plan de Salvaguarda pueblo U´wa, 2012:34).

Las delimitaciones implicaban para los indígenas la perdida de la movilidad y por consiguiente alteración de su percepción territorial dentro de su cosmología cultural amplia, universal, no susceptible de apropiación privada del elemento tierra (Falchetti, 2001) "(…) visión que aun hoy se conserva en los campesinos arraigados en las estribaciones de la sierra nevada quienes miden el nivel de bienestar de las personas por la cantidad de tierra y la cantidad de excedentes que genera para adquirir nuevas propiedades y nuevos semovientes. El alindamiento físico no fue garantía suficiente para que cesaran las invasiones, los saqueos y el atropello y no se respetó la visión sagrada de territorio que los indígenas conservaban. Estos acontecimientos contribuyeron significativamente a la perdida por parte de los U´wa de los territorios de Chiscas y Güicán, a manos de los señores Domingo Suescun y los Herrera, respectivamente". (Plan de manejo PNN El Cocuy, 2005:27).

La Ecoregión del Cocuy ha sido intervenida y modificada de acuerdo a unas lógicas imperantes en diferentes momentos históricos, permitiendo entender la "persistencia actual de las grandes haciendas o casonas cerca y/o en la zona de amortiguamiento del costado occidental del PNN El Cocuy, su papel histórico en la relación con los indígenas U´wa y su tendencia al control por el manejo de la tierra" (Plan de manejo PNN El Cocuy, 2005:27). Los propietarios de haciendas en Güicán tenían derechos en las zonas de páramo desde tiempos legendarios, derechos que se transmitían de generación en generación o que se trasmitían en virtud de venta en común y pro indiviso, "generando hoy en día problemas respecto a la titulación de estos bienes. Precisamente, el PNN El Cocuy ha adelantado investigaciones con pobladores y usuarios del páramo intentando aclarar la tenencia y propiedad de los predios dentro del área protegida y en la zona de amortiguación" (Plan de manejo PNN El Cocuy, 2005:90).

Siguiendo a Duran López (2016) aun la comunidad U´wa lucha por su derecho al territorio y a la naturaleza, acerca de su papel como garantes de ambos y en contraste con los objetivos del Estado y de las empresas transnacionales que repercuten en la integralidad territorial y cultural U´wa y, en general, de sus relaciones con el mundo occidental y sus instituciones, que hoy día existen labores menores que se adelantan en la zona y que también representan una amenaza para la colectividad, y por ende se debe realizar "una serie de recomendaciones que pueden fortalecer la lucha U'wa en defensa de su territorio" (Duran López, 2016:6).

De esta forma, el Plan Estratégico del Plan de Salvaguarda de la comunidad U´wa para el año 2012, en el eje Territorio y Ambiente Integral, se encuentra como objetivo principal Garantizar la protección del territorio y Garantizar la conservación del territorio ancestral, donde se especifica de la siguiente forma:

**Líneas de Acción**

| LEY DE ORIGEN. | PROPUESTA. | TIEMPOS. | ENTIDAD RESPONSABLE. |
|---|---|---|---|
| Garantías. | Incluir el PNN El Cocuy bajo jurisdicción del pueblo U'wa. | Mediano Plazo | Parques Nacionales Naturales de Colombia, Corporinoquía |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Garantías. | Inclusión del PNN Cocuy al resguardo U'wa para garantizar el recurso hídrico. | Mediano Plazo. | Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.<br>INCODER.<br>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. |

(Tomado de Plan de Salvaguarda pueblo U´wa, 2012:88)

En la línea de acción Restitución y Protección del Territorio Ancestral, los objetivos son:

a. Restitución del territorio ancestral;
b. Protección de nuestro territorio;
c. Respeto y promoción de los procesos de consulta previa;
d. Garantías para el equilibrio del ambiente integral y la soberanía alimentaria, donde se especifica de la siguiente forma:

**Restitución del Territorio Ancestral**

| **Ministerio del Interior** | **Tiempos** |
|---|---|
| Recuperación del título colonial | Inmediato |
| **Ministerio de Agricultura** | **Tiempos** |
| Restitución de tierras según el listado de fincas aportado por la comunidad | Mediano Plazo (5 Años) |
| Restitución de territorio según el título de Juan Salón | Largo Plazo (10 Años) |
| Restitución del título colonial | Largo Plazo (20 Años) |
| **Parques Nacionales Naturales** | **Tiempos** |
| Incluir el PNN El Cocuy bajo jurisdicción del pueblo U'wa | Mediano Plazo |

(Tomado de Plan de Salvaguarda pueblo U´wa, 2012:90)

Ahora bien, el Plan de Desarrollo Municipal de Güicán 2016-2019 (PDM) comenta que también hay intereses municipales sobre el territorio, específicamente en el sector turismo.

Güicán posee un gran potencial eco-turístico pues el 87.65% de su extensión corresponde al PNN El Cocuy, posee el 95% de la única Sierra Nevada de Boyacá y de la Cordillera Oriental de Colombia, como máximo sitio de atracción turística "(…) el sector turismo día a día se ha venido posesionando como un renglón importante de la economía y actualmente ocupa el segundo en ingresos, después del sector Agropecuario, la presencia de turistas dinamiza la economía en actividades directas de: Transporte, restaurantes, hoteles, posadas campestres, almacenes, tiendas, tabernas, cafeterías, panaderías, droguerías y servicio de Guías entre otras, e indirectamente favorece a todas las actividades de comercio y producción de la región, un turista es un consumidor de bienes y servicios en todo momento. La capacidad de atención para hospedaje en hoteles, cabañas, posadas, casas, tanto en lo rural como en lo urbano presenta una oferta que sobrepasa los quinientos cupos, lo que demuestra que el pueblo de Güicán se ha venido preparando e invirtiendo para el sector turismo, son más de 30 los lugares que prestan este servicio. El sector agropecuario es poco generador de empleo a pesar de ser el primer renglón de la economía, esto se debe a que las relaciones de producción en el campo están rezagadas. Por el contrario el sector turismo si es un gran generador de empleo por la cantidad de bienes y servicios que demanda un turista, de ahí que se debe fortalecer este sector, desde la institucionalidad se debe generar políticas y acciones". (PDM, 2016:69-70).

Desde las primeras incursiones a la Sierra Nevada por parte de turistas se fueron posicionando nombres de campesinos de los municipios de Güicán y el Cocuy, asociados al acompañamiento o "guianza" como "Alejandro Herrera y Pastor Correa Zaldúa. Con ellos sus descendientes y colaboradores: Miguel y Laurentino Herrera, Eudoro Carreño, Alfredo y Ana Mercedes Correa han venido atendiendo las demandas turísticas" (Plan de manejo PNN El Cocuy, 2005:151). La familia Carreño mantiene aún poder e influencia en varios sectores de Cocuy y Güicán, donde la carta mencionada del viernes 7 abril de 2017 es firmada por el presidente de la JAC Aguablanca el señor Emilio Carreño Barón.

3- *Posible conflicto armado interno:*

Desde la década de los 80 se han registrado ataques a población civil en el costado occidental del parque, del cual hace parte el municipio

de Güicán, principalmente de frentes del ELN provenientes de Casanare y de las FARC provenientes de los Santanderes. Durante el primer mandato presidencial del ex presidente de la república de Colombia, Álvaro Uribe Vélez, se crea para el año 2003 el primer Batallón de Alta Montaña N°2 General Santos Gutiérrez Prieto, cuya misión especial era cerrarles a las FARC, ELN y Paramilitares el corredor de movilidad que habían establecido desde hacía varios años entre los tres departamentos que tienen jurisdicción en el PNN El Cocuy (Sotelo, 2003). Esta situación abrió exponencialmente la oferta turística en el parque, donde se estableció que el acceso a la formación montañosa y de nieve se realizaría desde los poblados de El Cocuy y Güicán, ambos del departamento de Boyacá, y que estaría regulado por Parques Nacionales Naturales de Colombia. Aun así, para el año 2005 "el Ejercito cuestionaba a los alcaldes de Cocuy y Güicán por sus nexos con las FARC y se registra un burro bomba en Chita (municipio limítrofe de Güicán); en Chiscas se encontró una fosa común de 5 personas y se siguieron presentado combates detrás de la Sierra Nevada (territorio de la comunidad U´wa)" (Plan de Manejo PNN El Cocuy, 2005:66).

Para el año 2015 se presentó una emboscada en Güicán por parte del ELN, que dejó 11 militares muertos, donde los guerrilleros señalados del ataque hacían parte del frente oriental (eltiempo.com, 2015). Para Noviembre del mismo año el turismo es el renglón económico que mueve las poblaciones de la provincia de Gutiérrez y Norte de Boyacá.

## 3. Descripción de los actores

De esta forma los puntos principales de los actores en conflicto en el costado occidental del PNN El Cocuy son los siguientes:

1. Comunidad indígena U´wa

- Alegan que su territorio sagrado ha sido expropiado a través de la historia, desde la conquista por españoles que luego otorgaron títulos coloniales, los cuales fueron cedidos o heredados a personas diferentes a la comunidad U´wa.
- De igual forma contra las petroleras que han explorado y explotado parte de su territorio las últimas décadas, trayendo consigo contaminación y movimientos sísmicos en sus territorios.

- Contra la entidad del PNN El Cocuy que ha traído un turismo mal dirigido y mal uso de las áreas protegidas la última década, ocasionando la aceleración de deshielo de los glaciales y la contaminación.
- En el año 2012 negocian una parte de los senderos para recorrido turístico con el PNN El Cocuy, conocido como la vuelta a la sierra nevada, el cual queda restringido para turistas y bajo jurisdicción de la comunidad U´wa.
- En el año 2016 cierran los tres únicos senderos a la Sierra Nevada, pidiendo jurisdicción completa del PNN El Cocuy para ellos.
- El 1 de abril de 2017 se re abre el PNN El Cocuy por seis meses, negociación entre la comunidad U´wa y Gobierno, con restricciones completas para escalada, campismo y montañismo y sin publicarse los términos de la negociación.

2. La Unidad Administrativa del PNN El Cocuy

a. Ha realizado diferentes diagnósticos con la comunidad campesina, prestadores de servicios turísticos, IDEAM, alcaldías municipales de áreas protegidas y la comunidad U´wa, donde ha encontrado que las amenazas priorizadas son:

- Fragmentación sociopolítica en los distintos clanes U´wa.
- Obras de infraestructura sin estudios de impacto ambiental ni medidas de mitigación (captaciones, canales, puentes, caminos) al interior del área protegida.
- Pérdida de conocimiento tradicional por parte de algunas comunidades U´wa.
- Tala, quema y rocería para mantenimiento de potreros entre el bosque en zona amortiguadora
- Tala selectiva de especies maderables del bosque andino al interior del área protegida para su comercialización y tala de bosque andino para establecimiento de cultivos de pan.
- Quemas para rebrote como alimento para el ganado (ovino, bovino, equino y caprino) en el páramo.
- Pastoreo extensivo de ganado ovino, bovino, equino y caprino en el páramo.
- Tala de especies del bosque andino con valor cosmogónico para las comunidades U´wa por parte de colonos.
- Turismo mal dirigido en la Sierra Nevada.

3. Los campesinos y colonos locales:

- Han denunciado en repetidas ocasiones conflictos de tierra con U´was y turistas. Para el 9 de abril denunciaron ante la alcaldía de Cocuy que no se les convocó a la negociación de la apertura del PNN El Cocuy.

4. La alcaldía municipal de Güicán de la Sierra:

- Comenta en su Plan de Desarrollo (PDM) 2016-2019 que la principal fuente de empleo dentro de su planeación estará enfocada en el turismo, ya que el sector agrícola no puede extenderse más.

5. Mesa de trabajo conformada por la sociedad civil de Cocuy, Güicán y Panqueba:

- Busca participar en las negociaciones del PNN El Cocuy, como no los han tenido en cuenta solicitaron una reunión extraordinaria entre el 17 y 21 de abril 2017 ante las alcaldías municipales y gobernación de Boyacá y comentan que si no se logra convocarán a un paro cívico cerrando una gran vía terrestre del departamento. De igual forma convocan a montañistas, fundaciones, Juntas de Acción comunal, asociaciones gremiales de turismo y entes que se encuentren interesados en apoyarlos.

6. Los montañistas de Colombia:

- Conformados como gremio, al verse perjudicados hace un año por el cierre del parque de escalada y montaña más grande de Colombia y ante la re apertura que prohíbe la práctica de sus deportes en este parque, se están asociando y apoyando a los diferentes sectores que provocan bloqueos y/o paros, como de igual forma presentando propuestas para participar de los estudios por medio de Veeduría ciudadana.

## 4. Reflexión sobre América Latina

El conflicto actual entre los actores por el uso y tenencia de la tierra del PNN El Cocuy está sustentado en un juego de relaciones históricas que pueden rastrearse desde la época de la conquista española sobre los pueblos aborígenes, lo que ha conllevado a que se transformen las prácticas culturales, económicas y sociales que se

observan hoy día y sustentan conflictos como el que se presenta en el PNN El Cocuy. Dicho proceso es tan sólo una pequeña muestra de las múltiples situaciones conflictivas que se dan en el presente en todo el territorio de América Latina y el Caribe, donde pueden identificarse actores que tienen intereses sobre un territorio en particular, intereses sustentados desde visiones sobre el desarrollo contrarias entre ellos, donde unos abogan por el crecimiento económico como provecho de los recursos naturales para el sostenimiento de la población, otros por la protección de dichos recursos para su mantenimiento en el tiempo, otros por la protección del territorio en función de mantener prácticas culturales y económicas arraigadas. El conflicto de intereses sobre diferentes modelos de desarrollo es una dinámica imperante en la región de América Latina y el Caribe y considero que esta ponencia es una muestra de ello.

# Descripción de la pobreza y el empleo en Paraguay. Periodo 2006 – 2015

Andrés Brítez[1]

**Resumen**

El presente trabajo es de carácter descriptivo y busca aportar informaciones que sean útiles para el debate en cuanto los puntos positivos y a mejorar que lo que viene realizando el Estado Paraguayo, en materia de pobreza y empleo, independientemente del partido de gobierno. En ese contexto gran parte de análisis abarca el periodo que va desde el año 2006 hasta el 2015.

Se utiliza el criterio de línea de pobreza como indicador para identificar a la población en situación de pobreza total y pobreza extrema, destacando lo que conlleva el no acceder a los mínimos ingresos, principalmente las condiciones que sobresalen para retener a la población vulnerable dentro de la trampa de pobreza.

Ante lo mencionado, se aporta información actualizada sobre el gasto social, sus principales fuentes de financiamiento y cómo se comporta el determinado rubro a nivel nacional e internacional a fin de comparar lo realizado y a lo que se debe realizar teniendo en cuenta la economía actual.

1 Profesor. Economista. Investigador independiente. E-mail: andresbritez.py@gmail.com

En cuanto a empleo, se observan los principales resultados del boletín de empleo de la Encuesta Permanente de Hogares 2015 de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, se presta especial atención a la población subempleada y se observa cómo se comportó este indicador a nivel internacional.

En gran parte del análisis, tanto de la pobreza y el empleo, se complementa con informaciones en cuanto a los vaivenes de la economía, que terminan influyendo de sobre manera en los valores críticos que se observan en el periodo analizado.

## 1. Pobreza

En el presente trabajo se describe el comportamiento que han mantenido en el periodo 2006 - 2015 la pobreza y el empleo. Para realizar el análisis se utilizan los boletines de pobreza y empleo, correspondientes al referido periodo, de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

Primeramente se inicia el trabajo observando los resultados en materia de pobreza. Ante lo expuesto cabe mencionar que se utiliza línea de pobreza como indicador para clasificar a la población en pobre extremo y pobre total, por lo que corresponde citar las definiciones de línea de pobreza extrema y total:

**Línea de pobreza extrema:** personas cuyos ingresos alcanzan a cubrir el costo de una canasta básica de alimentos cuyo contenido calórico y protéico reúne los requerimientos nutricionales.

**Línea de pobreza total**: a la definición anterior se le suma el costo de una canasta básica no alimentaria de bienes y servicios esenciales compuesta por otros bienes y servicios relacionados a la vivienda, vestido, educación, entre otros.

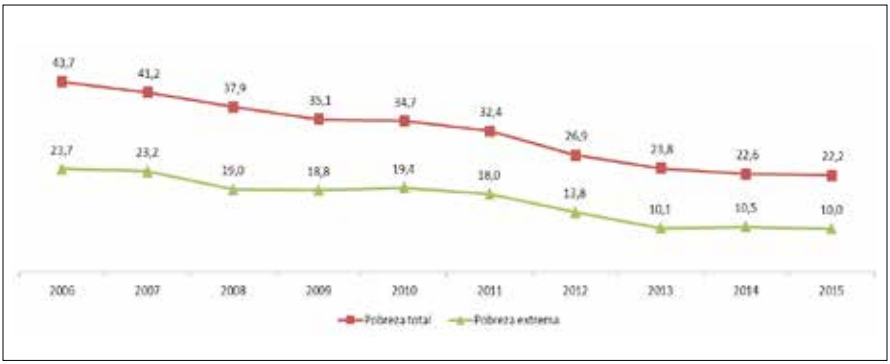
Si se parte de la afirmación de que un país con buenas condiciones económicas, que transita por la senda del crecimiento tiene mejores condiciones para combatir la pobreza a través de la generación de empleo, no obstante, se debe reconocer que crecimiento económico

no siempre es igual a reducción de pobreza. Un país con unos altos indicadores de crecimiento económico, pero que no preste especial atención al problema de la pobreza, lo único que hará en el largo plazo es aislar a un sector de la sociedad que no puede insertarse dentro de los buenos resultados macroeconómicos.

Ante lo señalado refuerza esta afirmación la declaración de la reunión de la G20[2] en el 2014 que aboga por la necesidad de buscar la reducción de pobreza a través de la generación del empleo decente.

El siguiente gráfico muestra el comportamiento del porcentaje de pobreza total y pobreza extrema en Paraguay en el periodo 2006 – 2015, posteriormente el presente documento nos presenta el comportamiento del empleo en el mismo periodo.

**Gráfico 1:** Porcentaje de pobreza total y pobreza extrema periodo (2006 – 2015)




Fuente: Elaboración propia con datos de los boletines de pobreza de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. 2006 - 2015.

En el gráfico puede observarse que en el año 2006 hubo un 43,7% de personas en situación de pobreza total, en Paraguay, año en que se presentó una elevada inflación, un 12,5% que se explica en una variación de precios del rubro de las hortalizas que convergieron a los precios internacionales, además de un fuerte control de ingreso de verduras en las fronteras, a esto se suma el incremento de los precios de la carne en el mercado local.

2 Comunicado de Líderes del G20. Cumbre de Brisbane, 15-16 de noviembre de 2014

Luego se puede observar que la reducción de los porcentajes de pobreza total y extrema se ha mantenido, tanto es así que en el año 2015 la pobreza total es inferior al valor que se observó de pobreza extrema en el 2006.

Los números que se observan en la gráfica se explican en gran parte por los siguientes hechos:

1- Inflación del 12,5% en el 2006, principalmente del rubro de los alimentos.
2- En el 2008 hubo un crecimiento económico importante y baja inflación
3- En 2009 se registró una caída del Producto Interno Bruto (PIB) y una sequía que azotó el país, producto de ello fue muy leve el descenso en la Pobreza total y extrema. En ese año se aumentó el gasto público en 28% en relación al 2008.
4- Se incrementó la cantidad de familias beneficiadas con el programa de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (TMC), de 14.000 a 100.000 familias.
5- Entre los años 2010 y 2013 se observa una reducción de la pobreza extrema de más de 9 puntos porcentuales, producto de una mejor distribución de los ingresos y una desaceleración de los precios de los alimentos a partir del 2011.
6- Entre el 2014 y 2015 fueron aumentando la cantidad de beneficiarios de los programas de TMC

Las líneas de pobreza total y extrema en el periodo analizado son las que se muestran en el cuadro 1, al respecto se puede decir que una persona cuyo ingreso mensual sea inferior a 643.606 gs en el área metropolitana es considerada pobre, pero si el ingreso que obtiene la persona es inferior a 378.520 gs es pobre extremo. Análogamente se puede inferir en las áreas urbanas y rurales.

## 2. Brecha o intensidad de la pobreza

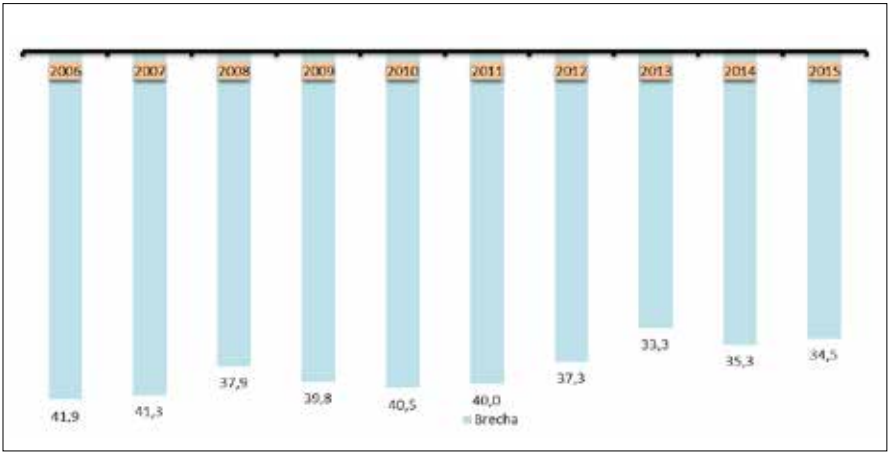
Un indicador bastante importante a la hora de conocer que tan pobres son los pobres, de cuanta es la distancia promedio de sus ingresos de los valores de la línea de pobreza total, al respecto se puede apreciar en el gráfico 2.

**Cuadro 1:** Líneas de pobreza total y extrema por áreas de residencia según los años analizados

| Año | Área Metropolitana | | Área Urbana | | Área Rural | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Línea de Pobreza Extrema | Línea de Pobreza Total | Línea de Pobreza Extrema | Línea de Pobreza Total | Línea de Pobreza Extrema | Línea de Pobreza Total |
| 2015 | 378.520 | 643.606 | 290.481 | 459.734 | 268.794 | 396.266 |
| 2014 | 372.029 | 626.159 | 285.501 | 447.758 | 264.185 | 386.388 |
| 2013 | 364.241 | 607.855 | 279.524 | 435.067 | 258.654 | 375.801 |
| 2012 | 336.202 | 573.128 | 258.006 | 409.279 | 238.744 | 352.674 |
| 2011 | 343.212 | 562.925 | 263.386 | 403.669 | 243.721 | 349.375 |
| 2010 | 317.510 | 525.960 | 243.662 | 376.753 | 225.470 | 325.707 |
| 2009 | 288.433 | 489.045 | 221.348 | 349.435 | 204.822 | 301.290 |
| 2008 | 277.766 | 474.703 | 213.162 | 338.902 | 197.247 | 291.948 |
| 2007 | 268.406 | 450.839 | 205.978 | 322.458 | 190.600 | 278.326 |
| 2006 | 232.438 | 409.334 | 178.376 | 291.321 | 165.059 | 250.123 |

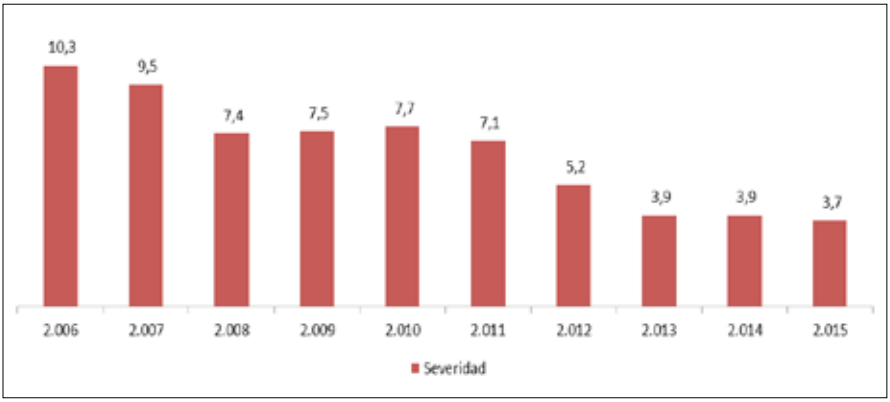
Fuente: elaboración propia con datos del boletín de pobreza de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. 2015.

**Gráfico 2:** Brecha o intensidad de la pobreza total periodo (2006 – 2015)




Fuente: Elaboración propia con datos de los boletines de pobreza de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. 2006 - 2015.

**Gráfico 3:** Severidad de la pobreza total periodo (2006 – 2015)




Fuente: Elaboración propia con datos de los boletines de pobreza de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. 2006 - 2015.

En el 2006, la distancia de ingreso de las personas pobres respecto a la línea de pobreza total fue de 41,9%, que fue el valor más alto registrado. En el 2015 este indicador reporto un 34,5%, que es el valor más bajo en la serie analizada. Se puede mencionar entonces que aproximadamente los ingresos de las personas en situación de pobreza total, tiene un ingreso promedio que es inferior en 34,5% a la línea de pobreza.

### 3. Severidad de la pobreza total

Otro indicador bastante agudo para conocer las desigualdades de ingreso dentro los pobres, es la severidad, este nos indica el porcentaje que varía el ingreso de una persona pobre alrededor del promedio de ingreso del conjunto de los pobres.

En el gráfico 3 se aprecia que en el 2006 la severidad era de 10,3%, que fue el valor más alto observado, en el 2015 fue de 3,7%. En el periodo señalado la severidad se redujo en 6,3 puntos porcentuales.

### 4. Distribución de la población en situación de pobreza en el país

Las personas que se hallan en situación de pobreza tota, pobres extremos y pobres no extremos, según los últimos datos del 2015, se hallan en mayor porcentaje en tres departamentos Central con 25,9%,

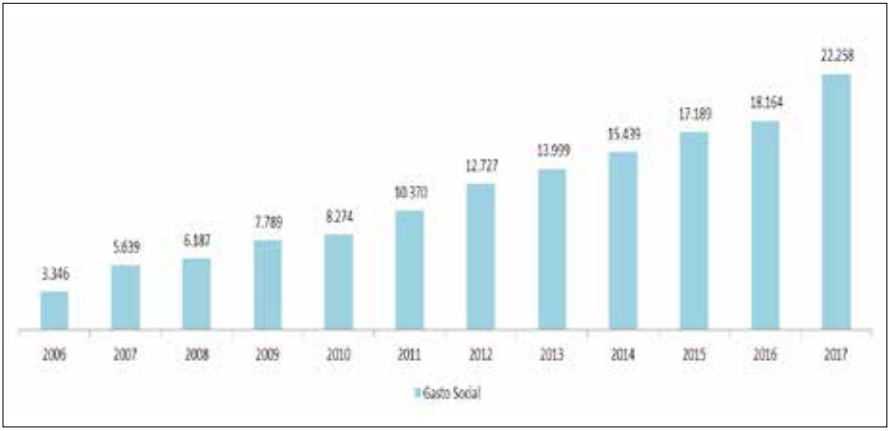
Caaguazú con 12,7% y San Pedro con 10,7%. En Central es el único departamento del país donde los pobres se hallan mayoritariamente en el área urbana. En los otros dos departamentos citados de hallan en las áreas rurales.

Según el último boletín de pobreza, son las mujeres quienes se ven mayormente afectadas, representado por un 50,2%.

## 5. Gasto social en el periodo 2006 – 2017

El gasto social en el periodo analizado demuestra, en el gráfico inferior, una tendencia ascendente, como se puede apreciar en el gráfico 4. Se observa que el Paraguay, con luces y sombras, a pesar de tener una sensibilidad bastante elástica a los vaivenes políticos, se ha mantenido en la senda del aumento del gasto social a fin de reducir la pobreza.

**Gráfico 4:** Evolución del gasto social periodo (2006 – 2015)




Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Ante lo señalado, cabe agregar los objetivos que persigue el gasto social, primeramente la reducción de la pobreza, el mejoramiento de la calidad de vida de la población y la potenciación del capital humano del país[3].

3 El gasto social en Paraguay, una mirada detallada al periodo 2002/2010. Stella Guillén.

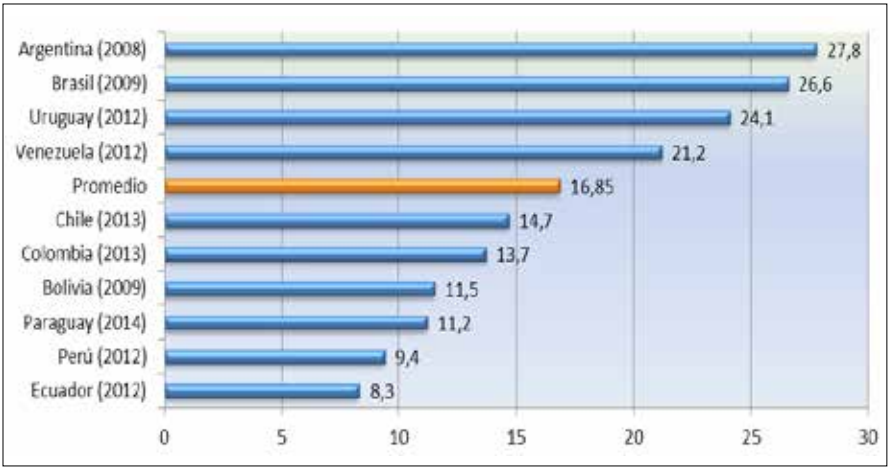
Si se relaciona los avances en materia de reducción de pobreza con los objetivos del milenio para el 2015, que era la reducción de la población en situación de pobreza extrema se encuentra con que el estado paraguayo, independientemente del partido de gobierno, no ha mermado en los esfuerzos por reducir a la población que se encuentra en esta situación.

De lo observado sobre el comportamiento interanual del porcentaje de población pobre extrema y pobre no extremo, con la variable gasto social se podría apreciar que existe una relación negativa, es decir, a medida que aumenta el gasto social va disminuyendo la población que está por debajo de la línea de pobreza.

## 6. El gasto social y su comparativo a nivel internacional

En comparación con los otros países de la región, se aprecia que el Paraguay aproximadamente tiene 11,2 % del PIB asignado a gasto social, valor que se halla por debajo del promedio internacional, 16,8%. A pesar de ello, los resultados son bastante alentadores si se tiene en cuenta que la pobreza extrema ha disminuido año tras año hasta el 2015.

**Gráfico 5:** El gasto social a nivel internacional




Fuente: Elaboración propia con datos de la publicación Paraguay: Inversión en Protección Social 2013-2014.

El gasto social se sostiene de tres importantes fuentes de financiamiento:

- Recursos del Tesoro. Fuente 10
  Esta fuente se sostiene de las recaudaciones tributarias y no tributarias
- Recursos del Crédito Público. Fuente 20
  Este rubro comprende a los recursos que llegan por endeudamiento externo o interno, por colocación de títulos del tesoro o desembolso de préstamos
- Recursos Institucionales. Fuente 30
  Comprende las recaudaciones que obtengan las instituciones por las actividades propias que realizan.

Actualmente, los recursos provenientes del tesoro son los de mayor participación en el desagregado por fuente, aproximadamente el 69,1% corresponden a este rubro, 29,1% a recursos institucionales y 1,8% de crédito público. Hasta setiembre del presente año, la ejecución financiera del gasto social, asignó 2.261 millones de dólares, que representó un incremento de 6,5% sobre lo invertido en el año 2015.

Se debe destacar que desde el 2003 viene demostrando un incremento en el gasto social, producto de la formalización de la economía a través de la Ley 2421/04 de reordenamiento impositivo y adecuación fiscal que simplificó la estructura impositiva y aumento su base. A este precedente se le suma el aumento de los royalties que se logró en el periodo 2012 – 2013, por la sesión de energía al Brasil.

En cuanto a los ingresos que tiene el tesoro y que repercuten positivamente en el gasto social, se podría mencionar la necesidad de aumentar los ingresos fiscales, pero tal aumento no debe ser con más impuestos sino con una reducción de la evasión impositiva.

La informalidad en Paraguay ronda alrededor del 39,5%, esta información fue estimada mediante el estudio que realizaron la Asociación Pro Desarrollo Paraguay en conjunto con el Instituto de Economía Sostenible de la Universidad Nacional de Asunción en el 2014.

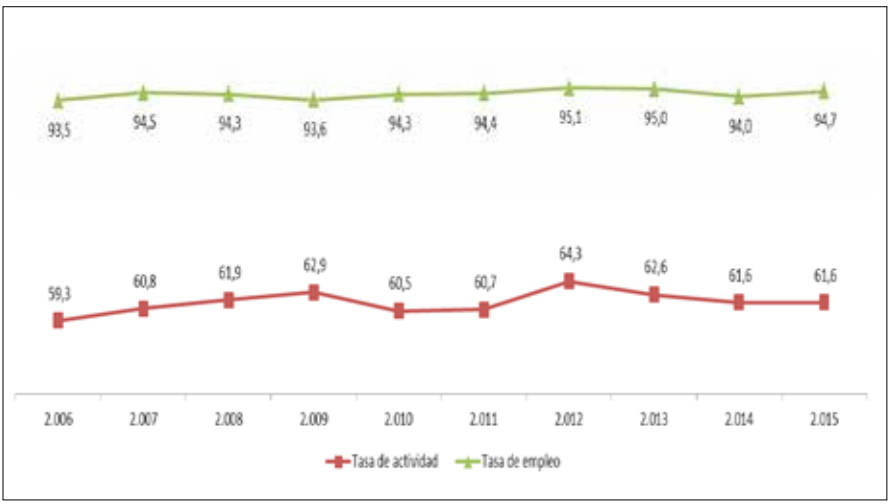
El porcentaje señalado de informalidad equivale a 11.700 millones de dólares, que bien podrían destinarse a mitigar la situación de pobreza de varios paraguayos.

## 7. El comportamiento del nivel de empleo

En el periodo 2006 – 2015, se puede notar que la tasa de actividad, que es cociente entre la Población Económicamente Activa (PEA) que incluye las personas ocupadas y desocupadas sobre la Población en Edad de Trabajar (PET) que incluye a las personas de 10 años y más de edad, tuvo su valor mínimo en el 2006 con 59,3% y su valor máximo en el 2012 con 64,3%. En el 2015 tasa de actividad fue de 61,6%. Este indicador en el periodo analizado se ha mantenido alrededor de una media de 61,6%.

La tasa ocupación que mide la Población Ocupada (PO) en relación al total personas de la PEA, ha mantenido se ha mantenido entre los 93,5 como valor más bajo, en el 2006 y 95,1% como valor más alto en el 2012. En el 2015 tuvo un 94,7%. La tasa de ocupación se ha mantenido alrededor de una media 94,3%.

**Gráfico 6:** Tasa de actividad y tasa de ocupación periodo (2006 – 2015)



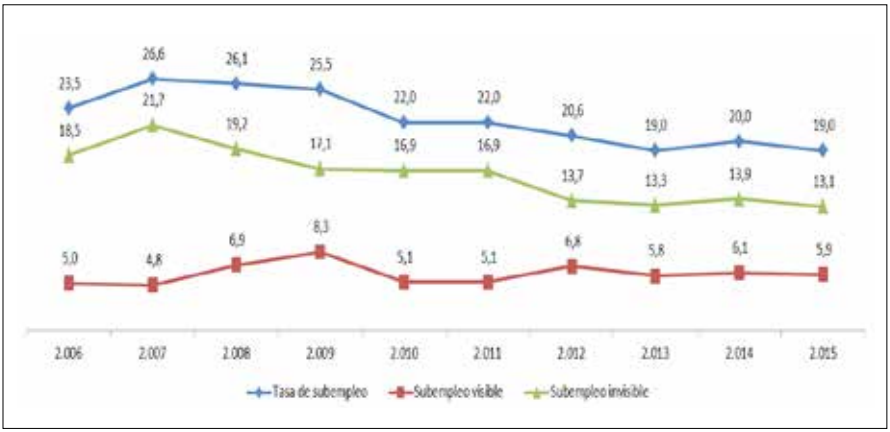

Fuente: Elaboración propia con datos de los boletines de empleo de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. 2006 - 2015.

En la población ocupada podemos identificar a la población subempleada que se compone por un lado de las personas en situación subempleo visible que son aquellas que tienen más horas para seguir trabajando pero no hacen porque no encuentran más empleo, por el otro lado están los subempleados invisibles que son aquellos que estando ocupadas sus ingresos son inferiores al mínimo establecido. En el gráfico 7, se puede apreciar cómo se han comportado estas tasas en el periodo analizado.

En el 2007 la tasa de subempleados totales aumento más de 3 puntos porcentuales en relación al 2006, hecho que reflejó el aumento de los subempleados invisibles, y fue el mayor porcentaje alcanzado por este indicador. En este año la economía presentó un aumento del Producto Interno Bruto (PIB) del 6,4% influenciado por un buen rendimiento del sector agrícola y del rubro servicios. Se puede decir que la ocupación aumento pero internamente fue la subocupación invisible la que se vio influencia por la buena situación económica.

En cuanto al subempleo visible el porcentaje más alto fue en el 2009 con 8,3%, posteriormente tuvo un marcado descenso en el 2010 y 2011 para luego presentar un aumento al 6,8% en el 2012. En el 2015 el subempleo visible fue de 5,9%.

**Gráfico 7:** Tasa de subempleo total, subempleo visible y subempleo invisible (2006 – 2015)




Fuente: Elaboración propia con datos de los boletines de empleo de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. 2006 - 2015.

## 8. Los subempleados y desempleados en el periodo analizado

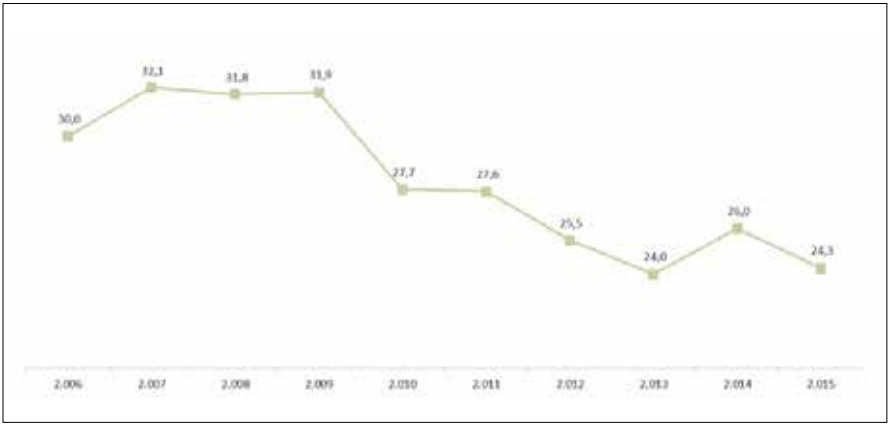
Si se analiza la población subempleada con la desempleada podemos identificar a un sector de la PEA que tiene problemas laborales. En el gráfico 8 se observa que entre los 2007 y 2009 se presentaron los porcentajes más altos, luego fue disminuyendo con altibajos. Del último boletín de empleo podemos estimar que esta población ronda el 24,3 de la PEA.

## 9. Actividades económicas con mayor subempleo en Paraguay

El sector con mayor cantidad de personas en situación de subempleo es el terciario, en el rubro de servicios con 34,7% que a su vez es el rubro en el cual existe una mayor participación femenina, por ende son quienes más sufren esta situación. El segundo rubro con mayor subempleado es el de comercio con 20,5%, le sigue la agricultura y ganadería 14,4% y el cuarto rubro con mayor cantidad de subempleados es el de industrias manufactureras con 13,8%.

El subempleo está presente mayormente en las áreas urbanas con 56,5% y afecta mayormente a los hombres en relación a las mujeres con un porcentaje de 52,3%.

**Gráfico 8:** Porcentaje de personas de la PEA con problemas laborales (2006 – 2015)




Fuente: Elaboración propia con datos de los boletines de empleo de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. 2006 - 2015.

## 10. El subempleo en América Latina

Como se puede apreciar en el cuadro 2 la subocupación en América Latina, comparando los años 2005 y 2014, en áreas urbanas y rurales, se puede decir que la gran mayoría ha disminuido la subocupación en cada área. No obstante en algunos países se observa que se han elevado, como lo son Ecuador, en el área urbana, El Salvador, Honduras, Nicaragua en ambas áreas.

## 11. Situación del empleo de las personas pobres

Según el último boletín de pobreza, del año 2015, la población en situación pobreza total, pobres extremos con pobres no extremos, unos 1.534.346 paraguayos aproximadamente, el 47,2% se halla ocupado, el 4,5% está desempleado y 48,4% está inactivo.

La población pobre ocupada se encuentra trabajando en un 51,9% en el sector primario, 15,8% en el sector secundario y 32,3% en el sector terciario. El 47,7% de la población objeto de estudio se desempeña como trabajador por cuenta propia, el 22% como familiar no remunerado y 20% se halla ocupado como empleado u obrero privado.

Las personas en situación de pobreza que se encuentran trabajando, en un 25,3% están en subempleo. El 79,4 de la población objeto de estudio trabaja en las micro empresas cuyo número de empleados u obreros no excede a 5. El 96% no aporta a una caja de jubilación y solo el 7% tiene seguro médico.

El 76,7% de personas pobres que trabajan en situación de dependencia, lo hacen con un contrato verbal sin ninguna garantía. El 83,9% se halla ocupado en negocios que no tienen RUC.

A la luz de los datos observados, se puede apreciar que ha disminuido gradualmente la población en situación de pobreza, que es coherente con el aumento de gasto social que realiza el estado. Un aspecto que se podría mejorar es la formalización de las microempresas que emplea a gran parte de las personas en situación de pobreza.

**Cuadro 2:** Países de América Latina según tasas de subempleo.

| País | Límite de horas | Área urbana | | Área rural | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 2005 | 2014 | 2005 | 2014 |
| **Bolivia** | 40 | 9,6 | 3,9 | 6,4 | 2,4 |
| **Brasil** | 40 | 5 | 3,5 | 2,7 | 3,5 |
| **Colombia** | 48 | 11,8 | 10,3 | 12,1 | 7,6 |
| **Costa Rica** | 40 | 16,2 | 11,9 | 22,4 | 15,7 |
| **Ecuador** | 40 | 8,1 | 10,2 | 30,9 | 12,9 |
| **El Salvador** | 40 | 6,1 | 6,4 | 10,1 | 10,3 |
| **Honduras** | 36 | 7,5 | 10,4 | 10,8 | 14,7 |
| **Nicaragua** | 40 | 11 | 22,1 | 11,7 | 26,2 |
| **Panamá** | 40 | 4,7 | 1,8 | 5,8 | 2,6 |
| **Paraguay** | 30 | 7,5 | 5,9 | 6,7 | 7,4 |
| **Perú** | 35 | 10,8 | 3,9 | 10 | 3,9 |
| **República Dominicana** | 40 y 44 | 14,9 | 14,9 | 19,9 | 19,4 |
| **Uruguay** | 40 | 14,6 | 8 | 8,4 | 6,2 |

Fuente: Elaboración propia con datos del informe de la CEPAL/OIT. Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Mayo 2016.

Desde un punto de vista positivo se puede decir que el Paraguay, en el periodo analizado ha demostrado un interés en mejorar el bienestar de la población.

# Sustentabilidade e homem no mundo egocêntrico[1]

Cintia Camilo Mincolla[2]
Francielli Silveira Fortes[3]

**Resumo**

O presente trabalho busca apresentar os dilemas e peculiaridades socioambientais e econômicas da América Latina, bem como as condutas egocêntricas do homem, as quais contribuem o presente resultado. Serão explanados os direitos positivados, ao quais encontram-se na legislação brasileira que dispõe das garantias ambientais e sociais, sucessivamente será discutida a deficiência da efetivação e a desobediência normativa por parte da sociedade. Desta forma será lançado o questionamento sobre a possível forma de resolver as dificuldades da ação de incorporar uma postura ambientalmente correta e sensibilizada. Tal

1 Este estudo é fruto das pesquisas realizadas ao longo da jornada acadêmica, bem como dos debates e reflexões oportunizados pelo grupo de pesquisa "Direito, Cidadania e Políticas Públicas" do Programa de Pós-Graduação em Direito. Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul e coordenado pela Professora Pós-Dra. Marli Marlene Moraes da Costa.

2 Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Santa Maria (FADISMA), Graduanda do curso Técnico em Segurança do Trabalho pela instituição Albert Einsten. Sistema Educacional Gaúcho SEG. E-mail: cintia_mincolla@hotmail.com.

3 Docente do departamento de direito universidade de Santa Cruz do Sul UNISC. Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito. Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul, na linha de pesquisa: Constitucionalismo Contemporâneo. Docente na Universidade de Santa Cruz do Sul em cursos presenciais e Ensino à Distância (EAD). Especialista em Direito do Processual Civil. Especialista em Direito do Trabalho pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul /Ufrgs. E-mail: francielli1@unisc.br.

inquietação irá apresentar a discussão sobre as condutas biocentricas, ecocentricas e antropocentricas, bem como os comportamentos egocêntricos e consumistas. Assim, o trabalho fará uso do método dialético que apresentará a tese, qual seja a existência das legislações que visam proteger a particularidade socioambiental, sucedendo uma antítese, em que será pautado o comportamento egocêntrico do corpo social, por fim será apresentada a síntese que será a união de ambas as peculiaridades para chegar à resposta, a implementação de políticas públicas e ações informativas por uma sensibilização ambiental.

## 1. Introdução

A sustentabilidade é uma ampla área que abrange três dimensões, sendo essas: ambiental, econômica e social. Frente essa colocação sabe-se que não se pode somente pensar em meio ambiente como algo relacionado exclusivamente à natureza, mas sim nas reflexões do homem como ser social, suas concepções e estilos de vida, como o egocentrismo, antropocentrismo, biocentristmo e ecocentrismo.

A necessidade da obtenção de um pensamento globalizado entre meio ambiente e miséria é substancial, pois ambas encontram-se relacionadas, diante desta conexão não há como pensar na solução dos problemas referentes às peculiaridades econômicas e ambientais de forma isolada, mas sim como um todo, solucionando os dilemas desde a raiz.

A degradação do meio ambiente e o esgotamento dos recursos naturais de caráter não renovável possuem um máximo expoente, no que refere-se a crescente problemática ambiental, a deterioração da natureza na América Latina encontra-se em nível de crescimento, esta ocorrência clama pela buscas de resoluções. Destaca-se que tal impacto reflete alterações na vida das sociedades, pois a qualidade de vida encontra-se relacionada ao bem estar ambiental.

O assunto foi escolhido em decorrência da problemática socioambiental e econômica que impede a efetivação plena de uma sustentabilidade, bem como o descumprimento das normas que dispõe das legislações ambientais e direitas fundamentais, apontando a sucessão destas ocorrências para a população da região da América Latina.

Há diversas evidências de que o Estado vem apresentando falhas na efetivação de legislações e normas, as quais possuem o objetivo de garantir um meio ambiente sustentável para todos, uma vez que há deficiências na materialidade das implementações destas, pois muitas deixam de ser aplicadas na prática. Desta forma, ressalta-se que a sociedade contemporânea possui uma grande dificuldade para incorporar posturas biocentricas. Assim questiona-se: como resolver os conflitos e dificuldades da incorporação de uma postura ambientalmente correta, bem como a responsabilidade ambiental por parte da sociedade? Visto que a mesma encontra-se em desarmonia e descaso com o seu meio de pertença. Não há como negar que os cenários atuais de degradação ambiental e alterações climáticas demonstram uma situação preocupante para a população, devido os efeitos negativos já sentidos por meio de catástrofes e doenças enfrentadas pela população.

Esta pesquisa fará o uso do método dialético, que representa como síntese, o conceito posto qual sejam as previsões normativas positivadas que dispõe do meio ambiente, bem como as legislações que apresentam as previsões de direitos fundamentais que tem por objetivo garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado e qualidade de vida para a sociedade. Vindo de encontro com o comportamento do homem egocêntrico e a desobediência normativa, ao qual sucedem as consequências destas condutas na América Latina, bem como os problemas socioambientais e econômicos desta região. Assim tem-se por fim, as possíveis perspectivas sociais e ambientais para a resolução destes dilemas.

Também serão utilizados métodos de procedimentos, tais como o histórico que irá demonstrar que as legislações ambientais nunca foram incorporadas de forma plena, explanando sobre a luta mundial da efetivação da sustentabilidade. O método funcionalista para representar o homem egocêntrico, a sociedade individualista e as sucessivas causas deste comportamento. Por fim o método observacional, ao citar os problemas e dilemas da América Latina. A técnica da pesquisa caracteriza-se como bibliográfica, constituída através de materiais já elaborados por doutrinadores e estudiosos do assunto, que empenham-se em analisar os assuntos da temática.

Assim, o objetivo deste trabalho é explanar sobre as contribuições da sociedade para o assolamento ambiental, apontando consequentemente os resultados desta conduta para os problemas de cunho social, econômico e ambiental que tem-se na contemporaneidade. Também serão expostas as peculiaridades dos dilemas, aos quais perpetuam na América Latina hoje.

## 2. As legislações ambientais e os direitos fundamentais

Toda a conduta derivada da manutenção de vida do homem proporciona alguma espécie de impacto ambiental, uma das maiores peculiaridades responsáveis por essa ocorrência é postura egocêntrica e antropocêntrica, a insistência do homem em destacar sua superioridade a tudo o que o rodeia, é uma das grandes causas dos problemas socioambientais enfrentados hoje.

Na América Latina há diversos problemas, nos quais exigem soluções, tem-se como exemplo a desigualdade social, as lacunas da efetivação de direitos fundamentais, o declínio na área do trabalho e os impactos na esfera da educação, deste modo salienta-se que todas essas peculiaridades citadas encontram-se relacionadas ao desmazelo ambiental, pois a ausência de um meio ambiente ecologicamente equilibrado gera grandes alterações negativas na manutenção de vida da população (KLABIN, 2011).

Desde a década de 70 o reconhecimento dos problemas ambientais vem movimentando ações e conferências a fim de sanar os dilemas socioambientais e econômicos no mundo, no ano de 1972 a Organização das Nações Unidas[4] ONU, realizou a conferência de Estocolmo na Suécia, esta reuniu diversos países nos quais expuseram sua situação ambiental e econômica, bem como as dificuldades sociais (GUERRA, 2006).

Destaca-se que tais impulsos quanto o reconhecimento e as preocupações com o meio ambiente originaram-se com o lançamento do livro Primavera Silenciosa de Rachel Carson, no qual passava a mensagem de que o homem evoluiu, e adquiriu capacidades para afrontar o seu meio e logo degradá-lo (CARSON, 1962).

4 ONU. Organização das Nações Unidas.

Guerra e Guerra (2006) colocam que a ONU construiu ao longo de suas conferências os objetivos para a aquisição de um desenvolvimento sustentável, entre esses estão: promover a erradicação da pobreza, assegurar a educação e promover oportunidades de aprendizados, assegurar padrões de consumos sustentáveis, articular o uso sustentável das águas, bem como mares, oceanos, rios e lagos, reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles, construir infraestruturas para a industrialização e promover o modelo sustentável no trabalho destas, entre outros demais.

Com as colocações dos autores pode-se perceber o impulso da ONU sobre a defesa dos direitos fundamentais e do meio ambiente, não restam dúvidas de que há tratados, normas e acordos que visam estabelecer o bem estar social da população, bem como garantir um desenvolvimento sustentável.

No Estado brasileiro, a Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 CF/88, busca garantir e implementar direitos fundamentais e sociais para a população, estes encontram-se previstos ao longo do texto constitucional nos artigos 6º e 7º.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015),

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

Destaca-se que a Constituição brasileira também preocupa-se com a proteção ambiental, esta apresenta ao longo do artigo 225 previsões, nas quais buscam garantir o bem estar do meio ambiente e a disponibilidade deste para todos.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Com as colocações do texto constitucional é possível perceber que a CF preocupa-se de forma objetiva com o bem estar da sociedade, assim como a garantia da efetivação de direitos fundamentais e sociais, além de reforçar o propósito de garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado para todos.

Klabin (2011), coloca que desde a realização do Relatório de Brundtland, a noção de desenvolvimento sustentável iniciou-se com clareza e expansão, este carrega o objetivo de abranger todas as dimensões sejam elas econômicas, sociais e ambientais no presente e no futuro. O autor também explana que é impossível medir parâmetros de sustentabilidade por esse motivo, da mesma abranger diferentes extensões.

Guerra e Guerra (2009), explanam os principais problemas ambientais citados no relatório de Brundtland, dividindo-os em três grandes grupos.

a) poluição ambiental, emissões de carbono e mudanças climáticas, poluição da atmosfera, poluição da água, dos efeitos nocivos dos produtos químicos e dos rejeitos nocivos, dos rejeitos radioativos e a poluição das águas interiores e costeiras.

b) diminuição dos recursos naturais, como a diminuição de florestas, perdas de recursos genéticos, perda de pasto, erosão do solo e desertificação, mau uso de energia, uso deficiente das águas de superfície, diminuição e degradação das águas freáticas, diminuição dos recursos vivos do mar.

c) problemas de natureza social tais como: uso da terra e sua ocupação, abrigo, suprimento de água, serviços sanitários, sociais e educativos e a administração do crescimento urbano acelerado (Guerra e Guerra, 2009. p. 127).

Assim, destaca-se que não existem dúvidas da diversidade de legislações positivadas, nas quais dispõem garantias e direitos, tanto na esfera ambiental, quanto social, a fim de assegurar um meio ambiente ecologicamente equilibrado, saúde, educação, condições de trabalho, moradia, entre outros subsídios para a manutenção de vida.

## 3. O comportamento do homem egocêntrico frente os problemas socioambientais e econômicos da América latina

Atualmente o homem vem realizando condutas egocêntricas, no qual prejudicam o meio ambiente e sucessivamente a sua própria qualidade de vida, visto que os recursos naturais não renováveis encontram-se já ameaçados de extinção. Logo este fato implicará no desequilíbrio ecológico e na manutenção de vida humana.

O fenômeno do consumo possui raízes muito antigas, este pode ser denominado como uma forma de identificação social do homem. As pessoas necessitam adquirir bens para sua autoidentificação individual ou em grupo, bem como a formação do homem como indivíduo e seu exerço de ocupação na sociedade. O problema do consumo atinge as questões da manutenção de vida quanto evolui para o consumismo (BAUMAN, 2008). "O "consumismo" chega quando o consumo assume o papel-chave que na sociedade de produtores era exercido como trabalho" (BAUMAN, 2008. p. 41).

De maneira distinta do consumo, que basicamente uma característica e uma ocupação dos seres humanos como indivíduos, o consumismo é um atributo da sociedade. Para que uma sociedade adquira esse atributo, a capacidade profundamente individual de querer, desejar e almejar deve ser, tal como a capacidade de trabalho na sociedade de produtores, destacada "(alienada)" dos indivíduos e reciclada/reificada numa força externa que coloca a "sociedade de consumidores" em movimento e a mantém em curso como uma forma específica de convívio humano, enquanto ao mesmo tempo estabelece parâmetros específicos para as estratégias individuais de vida que são eficazes e manipula as probabilidades de escolha e condutas individuais (BAUMAN, 2008. p. 41).

Com as explanações de Bauman, pode-se perceber que consumo difere de consumismo, uma vez que ambas são bem distintas uma da outra, ou seja, o consumismo é quando as compras vão além do que a pessoa necessita para a manutenção de sua vida.

Rodrigues (2013) explana que a sociedade contemporânea encontra-se diante de um consumo em massa, regado de grandes produções

hiperbólicas. Frente tais condutas os limites monetários e o tempo se assolam sobre o controle dessa prática, pois o homem moderno egocêntrico pensa mais nos seus próprios materialismos do que no seu meio que há a sua volta.

Para Sandel (2013), as práticas do materialismo vão de encontro às condutas e os limites entre a ética e a moral, a sociedade atenta os recursos naturais com a prática do consumo demasiado, pois diante de tanta produção a fonte primária acaba estreitando-se. O autor também coloca que é imprescindível que o homem aprenda que tem coisas, ao qual ele não poderá ou não deve comprar.

As práticas do consumismo são de grandes preocupações na esfera ambiental, uma vez que esta ocorrência contribui de forma significativa para o cenário de degradação, ao qual já tem-se presente na sociedade, pois os dilemas econômicos e sociais possuem ligação direta com os ambientais. Fiorillo (2012) ressalta que na América Latina existe uma série de problemas econômicos e sociais, aos quais afetam a sociedade desta região, como os já citados anteriormente no texto, assim destaca-se o modelo extrativista independente que contribui de forma drástica para o esgotamento dos recursos naturais, bem como a poluição do solo, da água e do ar devido à produção de dejetos industriais.

Para Klabin (2011), a mineração também é um dos maiores males para a sociedade brasileira, a ilegalidade dos garimpos contribui para o aumento da degradação ambiental, pois o Estado não possui controle sobre estes. A ineficácia da fiscalização do patrimônio ambiental também é um obstáculo no qual impede a preservação da natureza, pois muitas árvores centenárias e de únicos espécimenes estão desaparecendo sem possibilitar a coleta de suas sementes para a reposição destes tipos.

A exposição do patrimônio natural a agentes nocivos também é outra particularidade, ao qual merece atenção, o mercúrio é um dos exemplos que é altamente tóxico e que vem causando diversos problemas, tais como: doenças graves na população, como o câncer de todos os tipos, a contaminação do solo e águas e a desnaturalização de animais, como ocorre nas áreas das Guianas, Amazonas até a fron-

teira com a Colômbia, Venezuela e demais países em que possuem o problema da mineração ilegal. Os dilemas deste cunho também ocorrem nos países que fazem parte do Mercosul, como na Argentina que utiliza o cianeto, um veneno com alta toxidade. Destaca-se que grande parte das pessoas que trabalham nestas áreas não possuem informações sobre os perigos da exposição a esses químicos, ou seja, não possui educação em nível médio, muitas vezes nem mesmo o fundamental completo (KLABIN, 2011).

De acordo com Klabin (2011), as condições de trabalho na mineração são drásticas e vulneráveis, uma vez que é constatada a periculosidade desta atividade, bem como a exposição destes trabalhadores. As colocações do autor a seguir demonstram alguns impactos deste trabalho pelos países do mundo.

Os tuneis das minas são tão baixos que os trabalhadores só conseguem se movimentar agachados ou engatinhando. Ganham-se cerca de 170 dólares por mês por esse trabalho. Nos Estados Unidos, em Kentucky, companhias de carvão explodem o topo de montanhas inteiras para chegar com mais facilidade ao minério. Na África do Sul, água ácida de minas desativadas contamina rios. Na Colômbia, mineradoras estão desalojando famílias para expandir a mina de Cerrejón, uma das maiores do mundo (KLABIN, 2011. p. 137).

Frente às explanações de Klabin, nota-se que há uma afronta de direitos fundamentais na América Latina, ocasionada pela prática da mineração, como citado no anteriormente a Colômbia, em que famílias que foram desalojadas para dar lugar à produção e sucessivamente o consumo da sociedade.

Salienta-se que nas questões apresentadas há diversas ratificações, no qual permitem a observação da conexão dos problemas sociais e econômicos com os ambientais, pois grande parte destes possui a raiz originária do assolamento do homem com a natureza. De acordo com Fiorillo (2012), não é de hoje que desequilíbrios do comportamento humano afetam o meio ambiente, a estrutura urbana, econômica e social tem sua contribuição direta sobre a natureza, às condições de saúde, educação e trabalho.

Deste modo, percebe-se que a população vem sofrendo uma ausência de direitos fundamentais, devido o desenfreio dos produtores de capital, e logo os consumidores e consumistas, pois estas particularidades encontram-se ligadas uma a outra, ou seja, para resolver um problema se faz necessário sanar sua origem primária.

## 4. As perspectivas socias e ambientais: o impulso das políticas públicas

Como já sabido na sociedade contemporânea, o meio ambiente vem enfrentando vários problemas de degradação, estes promovidos pela mão humana, diante destas ocorrências é possível perceber que as legislações vigentes não são suficientes para realizar o controle das explorações ambientais.

Tendo em vista o relativo esgotamento do capital natural nos países desenvolvidos, o que vemos é a importação desse capital dos países em desenvolvimento: madeiras, minérios e alimentos. A forma mais danosa de degradação continua sendo a exploração indiscriminada do capital natural, que gera padrões de consumo desiguais, insustentáveis e transferências de riqueza (KLABIN, 2011. p. 244).

De acordo com a previsão de esgotamento dos recursos naturais, hoje há uma parte da sociedade, ao qual preocupa-se com o controle das demandas de consumo, ou seja, essa população busca investimentos que auxiliem na busca de soluções imediatas para a sensibilização social, bem como preservar os recursos naturais não renováveis e conservar os renováveis (FIORILLO, 2012).

O controle da degradação ambiental e da vulnerabilidade social tornou-se uma das preocupações sociais de grande importância, a reconstrução do meio ambiente e a manutenção de vida são duas necessidades substanciais, diante dessas situações tem-se o apoio de parte da sociedade, ao qual esta empenhada de forma cooperativa para cumprir as exigências estabelecidas nas normas já positivadas nos códigos. Entretanto somente a luta pela efetivação das legislações é ineficiente, pois se faz necessário buscar soluções para reordenar as atividades humanas e empresariais, a fim de buscar o bem estar ambiental e humano (TACHIZAWA, 2009).

Almeida (2009), coloca que é necessário abandonar a visão antropocêntrica, pois esta defende a centralidade indiscutível do ser humano, bem como a valorização dos recursos naturais como algo de caráter instrumental apenas. Faz-se imprescindível adotar novos hábitos, ao qual a centralização do homem deve ser abandonada, bem como a visão de que os recursos disponíveis são ilimitados.

Diante destas condutas individualistas há o incentivo de parte da sociedade em promover as visões biocêntricas e ecocêntricas, que dispõem da valorização não instrumental dos ecossistemas, mas sim da própria esfera, um modelo que unirá tudo o que há no meio ambiente em uma harmonia de equilíbrio que se preocupará com o florescimento de cada ser vivo componente do ecossistema (ALMEIDA, 2009).

Berté (2009), explana que a sociedade contemporânea necessita resgatar o vínculo do homem com a natureza, a percepção da importância do combate as atitudes degradantes e destruidoras ao meio ambiente, uma vez que há o ordenamento jurídico contribui fazendo sua parte, que impor o cuidado com o lado ambiental através de legislações, porém parte da população não contribui para que essas tenham eficácia irradiante para todos, pois os setores econômicos continuam concentrados no objetivo da obtenção de lucro, atentando até mesmo a população quando esta torna-se um obstáculo para a produção de capital.

Deste modo, Fiorillo (2012), coloca a importância do principio da informação, visto que grande parte da população não sabe como conservar e cuidar do meio ambiente, bem como suas responsabilidades sobre o mesmo, é substancial que a informação seja repassada para a sociedade na forma da propagação de políticas públicas, pois somente com ações comunitárias e cooperativas será possível atingir um resultado significativo.

Assim, ressalta-se que a educação ambiental também é uma ponte de grande importância para interligar cidadão com o meio, visto que hoje a sociedade encontra-se em desconhecimento de como cuidar o bem natural, condutas que prevalecem à priorização do materialismo de bens, o que contribui para o grande acúmulo de lixo e in-

dústrias poluidoras que se tem hoje na América Latina, ao qual a reciclagem não possui um papel suficiente para destinar de forma ambientalmente correta os resíduos. (DIAS, 2012)

Rodrigues (2016), explana quanto a educação e a informação ambiental, proferindo que é de grande importância destacar que ambas são de caráter social e intencional, pois devem ser desenvolvidas de forma cooperativa, entretanto o autor atenta que os efeitos serão individuais, pois cada indivíduo possui sua sensibilização quanto ao meio ambiente de forma diferenciada, bem como a visualização humana de potencializar essa aquisição desta visão ética ambiental plena.

Assim, diante das colocações dos autores, pode-se observar que a possível solução para a obtenção de melhorias socioambientais consiste na ação participativa do homem, assim como a mudança de comportamental e das condutas que assolam o meio ambiente, pois todo o descaso ambiental implica na disponibilidade dos direitos e garantias fundamentais.

## 5. Considerações finais

Após breve apresentação da pesquisa que buscou explanar os problemas socioambientais e econômicos presentes na América Latina, destaca-se que a desobediência normativa e a prática do consumismo são os maiores obstáculos a serem enfrentados, bem como as condutas egocêntricas e antropocêntricas dos seres humanos.

Diante da situação atual, permite-se que se lancem múltiplos olhares, a fim de entender as raízes do problema, bem como a resolução dos mesmos. Nota-se que o vínculo de grande parte da sociedade com o meio ambiente está assolado, pois a situação da natureza não é favorável, assim como o cenário do contexto social, a vulnerabilidade das condições de saúde, educação e trabalho.

A finalidade deste estudo concentrou-se na análise das condutas sociais frente os problemas socioambientais e econômicos, assim como o olhar sobre as legislações que tratam destas peculiaridades, destaca-se a ineficácia da efetivação das normas, aos quais não

conseguem exercer com totalidade seus efeitos sobre a população, e logo resolver os dilemas existentes na sociedade.

Neste seguimento o transparente descumprimento das normas que sobrevém de grande parte da população é explicitado devido às condições socioambientais e econômicas hoje presenciadas socialmente. A indiferença de parte da sociedade para os problemas ambientais é algo notório, visto que os dilemas socioambientais e econômicos estão em crescimento e logo cada vez mais visíveis, destaca-se que estes acompanham também o esgotamento dos recursos naturais.

As respostas obtidas com o trabalho apresentado demonstram que a implementação de legislações que dispõe sobre o meio ambiente e direitos fundamentais não são suficientes para garantir uma disciplina social, uma vez que se faz necessário o investimento em políticas públicas de informação, bem como maiores fiscalizações na aplicação dos planejamentos que dispõe de melhorias ambientais e fundamentais para a sociedade.

Assim conclui-se que as peculiaridades ambientais e sociais carecem de atenção, pois não basta somente dedicar investimentos legislativos e normativos por parte do Estado, mas sim a implementação de políticas públicas e programas de acompanhamento social, em que busque informar a população educando-a ambientalmente, a fim de garantir um resultado satisfatório de sensibilização sobre os recursos naturais, bem como explanar o caráter finito dos mesmos e os danos futuros na vida humana ocasionados pela sucessiva ausência do patrimônio natural.

## Referências

ALMEIDA, António. Como se posicionam os professores perante manifestações culturais com impacto na natureza. Resultados de uma investigação. Revista Electrónica de Enseñanza de las Ciencias, vol. 8, nº 2. Lisboa, 2009. Disponível em: < http://reec.uvigo.es/volumenes/volumen8/ART15_Vol8_N2.pdf. >. Acesso em: 24 mai. 2017.

BAUMAN, Zygmunt. Vida para consumo: A transformação das pessoas em mercadorias. Trad. Carlos A. Medeiros. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BERTÉ, Rodrigo. Gestão socioambiental no Brasil. ed. especial. Curitiba: IBPEX, 2009.

BRASIL. Constituição Federal. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm>. Acesso em: 19 mai. 2017.

CARSON, Rachel. Primavera silenciosa. ed. Nova York, 1962.
DIAS, Reinaldo. Marketing ambiental: ética, responsabilidade social e competitividade nos negócios. São Paulo: Atlas editora, 2012.

FIORILLO, Celso. Curso de direito ambiental brasileiro. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GUERRA, Sidney. Direito internacional ambiental. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006.

GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. Curso de direito ambiental. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

KLABIN, Israel. A urgência do presente: biografia da crise ambiental. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

SANDEL, Michael J. O que o dinheiro não compra*:* Os limites morais do mercado. Trad. Clóvis Marques. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2013.

RODRIGUES, Marcelo. Direito ambiental esquematizado. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

TACHIZAWA, Takeshy. Gestão ambiental e responsabilidade social corporativa: estratégias de negócios focadas na realidade brasileira. 6 ed. São Paulo: Atlas editora, 2009.

# Narcotráfico na fronteira brasil–paraguai: uma abordagem a partir dos ilegalismos

Caroline Andressa Momente Melo[1]

**Resumo**

O presente trabalho encontra-se em fase inicial, tem por objetivo analisar o entrelaçamento entre o legal e o ilegal na fronteira internacional entre o Brasil e o Paraguai. Deste modo, discute-se criticamente o ilegal oferecendo um panorama de como está configurado o narcotráfico na sua intersecção com o legal, o lícito e o formal, na faixa de fronteira entre o Brasil e o Paraguai, abarcando os municípios de Guaíra (BR) e Salto del Guairá (PY); e Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY), que representam uma das principais entradas terrestres de entorpecentes ao Brasil. Será utilizada como instrumento de análise a noção de ilegalismos, tal como sugerido por Telles e Hirata. Problematiza-se, portanto: como se configura o narcotráfico na sua transitividade com o legal, o lícito e o formal? Quais as dinâmicas políticas e econômicas dos ilegalismos e como estes são geridos no espaço de fronteira? Para se compreender a dinâmica política serão analisados, grosso modo, os dispositivos de controle do espaço de fronteira, no que tange as políticas de fronteira. Mesmo havendo

1 Professora de Sociologia vínculo SEED/PR. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD/MS.

esta noção prévia, e generalizada, entre fronteira e narcotráfico, se faz necessário comprovar tal incidência, para tanto, opta-se, inicialmente, como procedimento técnico, o levantamento de dados oficiais, por meio da Polícia Rodoviária Federal do Brasil (PRF/BR) e da Secretaria Nacional Antidroga (SENAD/PY), vale mencionar que os dados revelam que o fluxo de entorpecentes nesses espaços é intenso, sendo possível contextualizar a região fronteiriça enquanto um espaço tanto de produção, quanto de circulação de entorpecentes.

## 1. Introdução

Em virtude da pesquisa encontrar-se em fase inicial, neste momento, a discussão fomentada sustenta-se na revisão de literatura sobre ilegalismos; bem como, na análise sobre os dispositivos de controle do espaço de fronteira, no que se refere as políticas de fronteira; e na coleta de dados sobre apreensões de entorpecentes, através da Polícia Rodoviária Federal do Brasil (PRF/BR) e da Secretaria Nacional Antidroga (SENAD/PY).

No que tange a noção de ilegalismos proposto por Telles e Hirata (2007), de modo geral, é uma forma de abordagem que considera a transitividade entre o formal e informal, entre o legal e o ilegal, entre o lícito e o ilícito. Portanto, no desenvolvimento da pesquisa, objetiva-se analisar as atividades ilegais, correspondentes ao narcotráfico, a partir das suas relações com a legalidade. Para tanto se faz necessário abordar as "mercadorias políticas" (MISSE, 1995, 1997 e 2002) conceito que expressa, basicamente, uma das posições que o Estado assume na gestão das atividades ilegais. Outra dimensão que viabiliza a relação entre o legal e o ilegal, que é necessária rastrear, condiz à lavagem de dinheiro (SALAMA, 2002).

Em seguida, o espaço de fronteira será pensado a partir das políticas de fronteira, tomando como referencias Kleinschmitt (2016) e Cardin (2012 e 2014), que demonstram uma intensificação dos dispositivos de controle sobre este espaço, nos últimos anos.

Por conseguinte, serão demonstrados a quantidade de apreensões de entorpecentes, de 2013 à 2015, dados coletados através da Polí-

cia Rodoviária Federal do Brasil (PRF/BR) e da Secretaria Nacional Antidroga (SENAD/PY). Em síntese, os dados revelam que o fluxo de entorpecentes entre o Brasil e o Paraguai é intenso, sendo possível contextualizar a região fronteiriça enquanto um espaço tanto de produção, como de circulação de entorpecentes.

## 2. Ilegalismos: transitividade entre formal-informal, legal-ilegal, lícito-ilícito

Neste momento, será abordada a noção de ilegalismos que instrumentaliza o presente trabalho.

A noção de ilegalismo, tal como sugerido por Vera Telles e Daniel Hirata, é um instrumento de análise que permite um trabalho de prospecção do social sem se deixar fixar nas formas de objetivação, no que diz respeito aos temas aqui tratados, postos pela economia e sociologia urbana (o problema do formal e informal) ou pela criminologia (crime e delinquência). Mas é também o que permite colocar em um mesmo plano de referência relações de poder que se diferenciam segundo a distribuição dos ilegalismos nos espaços urbanos, oscilando entre transgressão consentida, formas de negociação e repressão. E, sendo assim, ao rastrear essa transitividade entre o legal e o ilegal, tem-se as linhas de força de uma cartografia do social composta dos agenciamentos políticos feitos nesses terrenos incertos entre o legal e o ilegal (KESLLER; TELLES, 2010).

Nesta perspectiva, Telles e Hirata (2007) estabelecem que as metrópoles dos países centrais do capitalismo contemporâneo são pensadas, metaforicamente, enquanto um "bazar", definição que provém de Ruggiero & South (1997), para expressar estas "zonas cinzentas" em que há a proliferação do trabalho precário, temporário, expedientes de sobrevivência, atividades informais, ilegais e ilícitas.

Esta expansão de atividades não regulamentadas pelo Estado decorre, por sua vez, das reestruturações produtivas, que restringiu, drasticamente, o acesso ao trabalho formal, forçando contingentes populacionais buscarem alternativas de subsistência que não se enquadram em visões tradicionais e dicotômicas de trabalho formal ou informal, legal

ou ilegal. Desta forma a "cidade como bazar" ou ainda o "bazar metropolitano" evidencia um espaço em que as práticas urbanas se manifestam a partir da coexistência de diferentes atividades, considera-se:

É justamente nas fronteiras porosas entre o legal e o ilegal, o formal e informal que transitam, de forma descontínua e intermitente, as figuras modernas do trabalhador urbano, lançando mão das oportunidades legais e ilegais que coexistem e se superpõem nos mercados de trabalho. Oscilando entre empregos mal pagos e atividades ilícitas, entre o desemprego e o pequeno tráfico de rua, negociam a cada situação e em cada contexto os critérios de aceitabilidade moral de suas escolhas e seus comportamentos. É isso propriamente que caracteriza o bazar metropolitano: esse embaralhamento do legal e do ilegal, esse permanente deslocamento de suas fronteiras sob a lógica de uma forma de mobilidade urbana, "mobilidades laterais", de trabalhadores que transitam entre o legal, o informal e o ilícito, sem que por isso cheguem a se engajar em "carreiras delinquentes" (TELLES; HIRATA, 2007, p. 174).

Enquanto o "bazar metropolitano" é um plano de referência para se compreender as práticas ilícitas nas suas relações com as dinâmicas urbanas, das metrópoles dos países centrais do capitalismo contemporâneo, faz-se necessário destacar as especificidades do espaço de fronteira. Visto que a fronteira, ora analisada, apresenta o encontro de dois Estados nacionais, portanto, de dois sistemas jurídicos distintos; deste modo, os sujeitos que ocupam estas regiões fronteiriças realizam um conjunto de práticas, de relações, de trocas e contatos, que podem desviar das imposições jurídicas. Em congruência "A fronteira porosa permite que o local e o internacional se articulem estabelecendo dinâmicas próprias construídas pelos povos fronteiriços, sem respeitar as barreiras oficiais" (KLEINSCHMITT, 2016, p. 21).

Nesse sentido, alguns dos municípios fronteiriços paraguaios são marcados pelo comércio de importados e por atividades informais (CARDIN, 2010). Havendo na fronteira Brasil - Paraguai um intenso fluxo de informações, de pessoas e de mercadorias ora legais, ora ilegais, neste contexto os povos fronteiriços negociam os dispositivos legais, e elaboram estratégias e práticas que burlam os sistemas jurídicos.

Portanto, a região de fronteira é propícia para analisar os ilegalismos, em específico as práticas correspondentes ao narcotráfico que se manifestam na faixa de fronteira Brasil – Paraguai, com ênfase às cidades de Guaíra – PR e Salto del Guaíra – PY e Ponta Porã – MS e Pedro Juan Caballero – PY, circuito, em média, com 330 Km de extensão, conforme imagem abaixo:

**Imagem 1 -** Vista aérea da faixa de fronteira de desenvolvimento da pesquisa, em vermelho, de Guaíra à Ponta Porã.

Imagens Google, 2016. [Adaptado pela autora].

O que determinada se uma atividade é formal ou informal, lícita ou ilícita, é o maior ou menor grau de subordinação as regulamentações estatais, estas, por sua vez, que criam o desvio conforme rotulam determinadas práticas enquanto ilegais ou ilícitas (BECKER, 2008).

Mesmo havendo estas distinções, essas atividades apresentam-se interligadas. Portanto, há o entrelaçamento entre atividade lícita e ilícita, e no interior da atividade ilícita emerge outro mercado ilícito, que corresponde às "mercadoria políticas" assim como definiu Michel Misse (1995, 1997 e 2002), que em suma, são "o conjunto de diferentes bens ou serviços compostos por recursos políticos que podem ser constituídos como objeto privado de apropriação para a troca por outras mercadorias, utilidades dinheiros." (MISSE, 1997, p. 02). Ou ainda, bens expropriados do Estado por policiais e ven-

didos aos sujeitos envolvidos com tráfico, ou demais atividades ilícitas, podendo ser exemplificado por atividades de suborno, ou até mesmo proteção policial. Por meio desta análise o autor supera a típica relação: drogas – crime, e estabelece a sobreposição entre o narcotráfico e as "mercadorias políticas", estas, por sua vez, representam proteção, liberdade ou segurança. Este conceito expressa, basicamente, uma das posições que o Estado assume na gestão das atividades ilícitas.

Em consonância, Telles (2012) aponta que estas fronteiras porosas entre o ilegal e o legal, ou ainda, entre a atividade ilícita e o Estado, sustentam-se em "campos de força", que são reconfigurados constantemente "oscilando entre a tolerância, a transgressão consentida e a repressão." (TELLES, 2012, p. 10). Conforme as leis, contraditoriamente, possibilitam a criação de "zonas de ambiguidade e de ilegalidade, que criam por sua vez todo um campo de práticas e agenciamentos que se ramificam por vários lados, também mercados alternativos e oportunidades para bens e serviços ilegais" (TELLES, 2012, p. 20).

Nesta perspectiva, Foucault pontua como a instituição de uma delinquência cria um conjunto de práticas ilegais, considera-se:

Os tráficos de armas, os de álcool nos países de lei seca, ou mais recentemente os de drogas, mostrariam da mesma maneira esse funcionamento da "delinquência útil", a existência de uma proibição legal cria em torno dela um campo de práticas ilegais, sobre a qual se chega a exercer controle e a tirar um lucro ilícito por meio de elementos ilegais, mas tornados manejáveis por sua organização em delinquência. Esta é um instrumento para gerir e explorar as ilegalidades. (2014, p. 274)

Outra dimensão que viabiliza a relação entre o ilícito à lícito condiz à lavagem de dinheiro, ou seja, quando a riqueza gerada pelo narcotráfico é inserida na economia formal, as possibilidades de investimentos são amplas, perpassando tanto o setor especulativo, quanto de geração de empregos (SALAMA, 2002). Captar como se dá este processo na região analisada é indispensável para atingir uma apreensão acerca da economia ilícita.

## 3. Delineamentos sobre os dispositivos de controle nos espaços de fronteira

Sinteticamente, a fronteira é caracterizada enquanto um espaço de conflito social, expressando-se como um lugar de alteridade, conforme temporalidades distintas se chocam, gerando o encontro e o desencontro do outro (MARTINS, 2009). Para se compreender este espaço será tomado como referência, inicialmente, o enfoque jurídico-político, desta forma, serão analisadas as políticas de fronteira. Observa-se que os dispositivos de controle aos espaços de fronteira foram intensificadas nos últimos anos

No Brasil, os municípios da faixa de fronteira se tornaram os espaços com maior intervenção nos últimos anos. Desde a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), no início dos anos 2000, e, mais recentemente, com a criação da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), em 2011, várias políticas de controle foram realizadas (KLEINSCHMITT, 2016, p. 111).

Mesmo com a ampliação do controle e repressão as atividades ilegais não diminuíram, considera-se que essas atividades, até então, centralizadas em Foz do Iguaçu – PR se deslocaram por toda a faixa de fronteira Brasil – Paraguai

A intensificação do controle a partir de 2003 contribuiu com a diminuição das taxas de letalidades em Foz do Iguaçu somente a partir de 2007, mas resultou na difusão e no aumento das práticas ilícitas e das letalidades nos municípios vizinhos desde 2003 (KLEINSCHMITT, 2016, p. 133).

De modo geral, conforme contribuições de Cardin (2012 e 2014), durante o período da ditadura militar as leis direcionadas a faixa de fronteira apresentavam uma dimensão militarizada, visando combater os grupos guerrilheiros ou comunistas, ou qualquer, suposta, ameaça a soberania nacional. Diante da redemocratização do país, as políticas fronteiriças foram alteradas e passaram de uma lógica puramente militar, para uma concepção que enfatiza a democracia, desta forma a Política de Defesa Nacional (PND, 1996), em síntese, calcava-se em uma proposta civil.

Diferentemente, ocorre com a Política de Defesa Nacional de 2005, que combina os objetivos militares e civis, com ênfase na noção de defesa, conforme "As fronteiras do país são apresentadas como locais de atenção, pois representaria portais para a entrada de drogas e armas no território nacional, exigindo, desta forma, uma maior atenção e investimentos no que se refere à militarização e ao desenvolvimento local" (CARDIN, 2012, p. 10). Neste contexto, implementou-se o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) e o Programa de Desenvolvimento na Faixa de Fronteira (PDFF). Enquanto o primeiro privilegia as ações militares, o segundo almeja viabilizar o desenvolvimento e a integração na faixa de fronteira, incentivando os arranjos produtivos locais, para assim atingir-se a segurança nacional.

De modo sucinto, nos últimos anos foi intensificado o controle e a repressão sobre as práticas sociais informais, ilícitas e ilegais através das políticas de fronteira que mesmo adotando uma perspectiva mais civil, manteve predominantemente sua dimensão militar.

O fortalecimento e o aumento no controle e na fiscalização nas aduanas – inclusive com a construção de novas estruturas – ocorreu de forma simultânea à ampliação de políticas sociais de renda mínima, de escolarização e de qualificação [...]. Não suficiente, acompanhando tais políticas públicas foram desenvolvidas um conjunto de operações policiais no sentido de desmantelar qualquer tentativa de organização e manutenção da população por meios diferentes daqueles aceitos pelo mercado, onde grupo diretamente vinculados a compra, transporte e revenda de mercadoria disponibilizadas no Paraguai foram tratados da mesma maneira que traficantes de drogas e arma, rotulados e criminalizados indistintamente (CARDIN, 2014, p. 56).

Ainda é antecipado em estabelecer asserções, todavia é necessário problematizar o fortalecimento do controle e da fiscalização nos espaços de fronteira, na sua articulação à "Guerra as Drogas"[2], sendo ela "[...] uma

2 Políticas de proibição do uso e do comércio de entorpecentes e repressão penal aos transgressores da normativa, adotadas pelos Estados Unidos, no governo Richard Nixon, a partir da década de 1970, sob a justificativa de que o uso e o comércio dos entorpecentes ameaçavam a segurança interna.

luta inglória, e é um fracasso diante das expectativas e dos recursos investidos em seu combate, uma conclusão que a maioria dos relatórios das instituições internacionais e nacionais envolvidas nessa "guerra" reluta em aceitar" (MACHADO, 2011, p. 103).

## 4. Considerações gerais sobre o narcotráfico na fronteira Brasil - Paraguai

A faixa de fronteira entre Brasil e Paraguai que envolve Guaíra - Paraná e Ponta Porã - Mato Grosso do Sul, representa uma das principais entradas de entorpecentes ao Brasil por terra, em especial por sua proximidade aos países andinos, como: Peru, Bolívia e Colômbia, maiores produtoras da folha da coca, em decorrência, inclusive, de seus usos tradicionais (SALAMA, 2002); além do fato do Paraguai ser um dos maiores produtores de maconha (SENAD, 2015). Gemelli, ao pesquisar as redes geográficas do tráfico de drogas ilícitas na fronteira Brasil - Paraguai destaca que:

Os principais pontos de passagem da droga são: entre o Paraguai e os municípios do Mato Grosso do Sul, que fazem fronteira com este país e, também, nos municípios paranaenses fronteiriços, ou seja, toda a região do Lago de Itaipu, com destaque para Guaíra e Foz do Iguaçu. (GEMELLI, 2013, p.107)

Mesmo havendo esta noção prévia, e generalizada, entre fronteira e narcotráfico, se faz necessário comprovar tal incidência. Para tanto, opta-se, inicialmente, como procedimento técnico, o levantamento de dados oficiais, por meio da Polícia Rodoviária Federal do Brasil (PRF/BR) e da Secretaria Nacional Antidroga (SENAD/PY). Segundo alguns dados da Polícia Rodoviária Federal do Brasil foram apreendidos as seguintes quantidades de entorpecentes:

**Tabela 01 –** Apreensão de entorpecentes no Brasil

| Entorpecente | 2013 | 2014 | Variação % |
|---|---|---|---|
| Maconha (Kg) | 117.674 | 168.722 | 43,4 % |
| Cocaína (Kg) | 5.863,1 | 7.819,8 | 33,4 % |
| Crack (Kg) | 1.994,2 | 815,3 | - 59,1 % |

Dados divulgados pela Polícia Rodoviária Federal do Brasil (PRF/BR), 2016. [Tabela adaptada pela autora].

Estes dados evidenciam uma ampliação das apreensões de maconha e cocaína nos anos de 2013 à 2014. Enquanto houve uma diminuição de apreensões em relação ao crack, demonstrando, inclusive, uma atuação mais ostensiva por parte dos órgãos de controle. Mesmo assim, são dados muito gerais que pouco esclarecem a situação na região analisada.

**Tabela 02 –** Apreensão de entorpecentes por Estado

| Posição | Estado | Quantidade de Maconha | Estado | Quantidade de Cocaína |
|---|---|---|---|---|
| 1 | MS | 74,95 ton | MS | 2,617,4 kg |
| 2 | PR | 55,06 ton | PR | 913,9 Kg |
| 3 | SP | 12,84 ton | SP | 869,5 Kg |
| 4 | MG | 6,14 ton | MT | 795,0 Kg |
| 5 | RJ | 3,62 ton | RJ | 541,5 Kg |

Dados divulgados pela Polícia Rodoviária Federal do Brasil (PRF/BR), 2016. [Tabela adaptada pela autora].

Já os dados acima evidenciam que em 2014 o maior índice de apreensões de entorpecentes ocorreu na faixa de fronteira Brasil – Paraguai, em específico nos estados do Mato Grosso do Sul e do Paraná, sendo possível comprovar que estes Estados são as principais rotas terrestres de entradas de entorpecentes no Brasil, e inclusive, o espaço analisado nesta pesquisa.

A Secretaria Nacional Antidroga (SENAD/PY) redirecionou sua postura, e agora "Esta institución seguirá com dicho enfoque consistente em el ataque a las estructuras, consciente de que es el caminho correcto em la guerra contra el crimen del tráfico de drogas." (SENAD, 2015, p. 37). Considerando que o:

Paraguay es el mayor produtor de cannabis en la región y el segundo del continente por detrás de México. El principal mercado de comercialización final de la hierba elícita producida en nuestro territorio es el Brasil. Hasta dicho país va cerca del 80% de la produción. [...] Por sus ubicaciones estratégicas cercanas a las fronteras com Brasil, *los Departamentos de Amambay y Canindeyú son las zonas históricas*

*y actuales de mayor concentración de cultivos de marihuana*.[...] Así también, se observan cultivos de marihuana, em menos medida, em los Departamentos de San Pedro, Caaaguazú, Alto Paraná e Itapúa. (SENAD, 2015, p. 47)

Os estados apontados como maiores zonas produtoras de maconha abarcam a faixa de fronteira com o Brasil, e será o espaço analisado nesta pesquisa. Além do fato do Paraguai ser o maior produtor de maconha, seu território é utilizado para o tráfico de cocaína (SENAD, 2015). No que tange as apreensões realizadas pela SENAD, observa-se na tabela:

**Tabela 03 –** Apreensão de entorpecentes no Paraguai

| Entorpecente | 2014 | 2015 | Variação % |
|---|---|---|---|
| Maconha (Kg) | 575.960,181 | 368.511,663 | - 36,02 % |
| Plantação de maconha destruída (hectares) | 1.966 | 1.995 | 1,48 % |
| Cocaína (Kg) | 1.647,305 | 2.230,061 | 35,38 % |
| Crack (Kg) | 29.855 | 1.270 | - 95,75 % |

Dados divulgados pela Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD/PY), 2016. [Tabela adaptada pela autora].

Vale mencionar que os dados revelam que o fluxo de entorpecentes nesses espaços é intenso, sendo possível contextualizar a região fronteiriça enquanto um espaço tanto de produção como de circulação de entorpecentes.

Observa-se que de 2014 a 2015 houve uma diminuição nas apreensões de maconha, e um pequeno aumento na destruição de plantações. Enquanto houve uma drástica diminuição das apreensões de crack, e a ampliação das apreensões de cocaína. De todo modo, a quantidade de apreensões também demonstra que o foco policial está nos entorpecentes, ou seja, a maior ou menor apreensão evidencia que o foco policial se direcionou a um ou outro entorpecente. Porém, ainda se faz necessário captar a configuração do narcotráfico na faixa de fronteira Brasil - Paraguai, considerando-o na sua relação aos ilegalismos, tal relação somente será desvelada por meio do desenvolvimento da pesquisa.

## 5. Considerações Finais

Há, contemporaneamente, um profundo debate acerca da descriminalização e legalização da produção e do uso dos entorpecentes. Neste contexto, abordar o narcotráfico a partir da noção dos ilegalismos possibilita o distanciamento de teorias generalistas e dicotômicas, que, por sua vez, desassociam as atividades ilegais/ilícitas das atividades legais/lícitas, perdendo, muitas vezes, a dinâmica interna das atividades ilegais. Deste modo, utilizar os ilegalismos enquanto instrumento de análise corrobora para a elevação do conhecimento sobre o narcotráfico.

Pelo fato da pesquisa encontrar-se em fase inicial, o presente trabalho, limitou-se em apresentar a noção de ilegalismos; analisar os dispositivos de controle do espaço de fronteira e coletar dados sobre apreensões de entorpecentes no Brasil e Paraguai. Longe de estabelecer conclusões sobre o narcotráfico na sua dinâmica com os ilegalismos, se faz necessário tanto o aprofundamento teórico, quanto uma coleta de dados, para, desta maneira, captar o entrelaçamento entre o legal e o ilegal na fronteira internacional analisada.

## Referências

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Proposta de reestruturação do programa de desenvolvimento da faixa de fronteira. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

BRASIL. POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL DO BRASIL (PRF/BR). Disponível em: <file:///D:/01-Arquivos%20usuario/Downloads/Release%20Balanco%202014.pdf>. Acesso em: 23.dez.2016.

BECKER, Howard S.; KUSCHINIR, Karina (Rer.). Outsiders: estudos de sociologia do desvio. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

CAMPOS. M. S. Pela metade: as principais implicações da nova lei de drogas no sistema de justiça criminal em São Paulo. 2015. Tese (Doutorado em Sociologia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

CARDIN, Eric Gustavo. História oral, conversas qualificadas e o mundo dos trabalhadores. In: Revista História na Fronteira, v.02, n. 02. Foz do Iguaçu: UNIAMÉRICA, 2009.

_____. A Expansão do Capital e as Dinâmicas da Fronteira. Tese (Doutorado em Sociologia). Araraquara: UNESP, 2010.

_____. O governo brasileiro nos processos de demarcação e de defesa das fronteiras sul americanas. In: Memorias del XIII Seminario Internacional de Verano. Universidad de Quintana Roo: Chetumal/ México, 2012.

COLOGNESE, Silvio Antônio. CARDIN, Eric Gustavo. As Ciências Sociais nas Fronteiras. Cascavel: JB, 2014. CARDIN, Eric Gustavo. Teoria das Fronteiras e Totalidade.

Decreto Nº 5.484, de junho de 2005, Política de Defesa Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm.> Acesso em: 20.jul.2016.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Relatório Mundial sobre Drogas. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC). Nova York: 2015. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/wdr2015/World_Drug_Report_2015.pdf.>Acesso em: 08.jan.2016.

FOUCAUL. M. Vigiar e Punir: nascimento da prisão. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

GEMELLI, Vanderléia. As redes do tráfico: drogas ilícitas na fronteira Brasil e Paraguai. 2013. 177f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), Campus de Francisco Beltrão, 2013.

GOOGLE. Google Maps. Disponível em: <http://maps. google.com.br/>. Acesso em: 10.dez.2016.

KESSLER, G.; TELLES, V. Apresentação. Dossiê Ilegalismos na América Latina. Tempo Social – Revista de Sociologia da USP, V.22, n.2, p. 9-17, 2010.

KLEINSCHMITT, Sandra Cristiana. As mortes violentas na Tríplice Fronteira: números, representações e controle social. Estudo comparativo entre Brasil, Paraguai e Argentina. 2016. Tese (Doutorado em Sociologia). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

MACHADO, Lia Osorio. A Estratégia Nacional de Defesa, a geografia do tráfico de drogas ilícitas e a Bacia Amazônica Sul-americana. 2011, v. 1, p. 99-106. Disponível em: <http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2011/06/2011-estrategia-nacional-defesa-LOM.pdf.> Acesso em: 20.ago.2015.

MARTINS, José de Souza. Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano. São Paulo: Contexto, 2009.

MISSE, Michel. Crime e Pobreza: velhos enfoques, novos problemas. In. M.A. Gonçalves e G. Villas-Boas (orgs) O Brasil na virada do século (O debate dos cientistas sociais). Rio de Janeiro, Relume- Dumará, 1995.

_____. As ligações perigosas: Mercado Informal Ilegal, Narcotráfico e Violência no Rio. Contemporaneidade e Educação, v. 1, nº. 2, 1997.

_____. Rio como um bazar: a conversão da ilegalidade em mercadoria política. Insight Inteligência. Rio de Janeiro: v.3, n.5, 2002.

RUGGIERO, V.; SOUTH N. The late city as a bazaar: drug markets, illegal enterprise and the barricades. The British Journal of Sociology, v.48, n.1, p.54-70, 1997.

SALAMA, Pierre. Pobreza e exploração do trabalho na América Latina. São Paulo: Boitempo, 2002.

PARAGUAI. SECRETARIA NACIONAL ANTIDROGAS – SENAD. Anuario. Assuncion: 2015. Disponível em: <https://es.calameo.com/read/00435023109e810cde5f5>. Acesso em: 07.jan.2016.

_____. disponível em: <http://www.senad.gov.py/pagina/45-estadistica-y-graficos.html> Acesso em: 23.jan.2016.

TELLES, Vera da Silva. Jogos de poder nas dobras do legal e do ilegal: anotações de um percurso de pesquisa. Ilegalismos, cidade e política. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2012.

_____. Mutações do trabalho e experiência urbana. Tempo Social, revista de sociologia da USP, v. 18, n.1. 2006.

TELLES, Vera da Silva; HIRATA, Daniel Veloso. Cidade e práticas urbanas: nas fronteiras incertas entre o ilegal, o informal e o ilícito. Estudos Avançados 21, 2007.

# Internacionalización de empresas paraguayas. Un análisis de su desarrollo en el periodo 2002–2012

María Antonella Cabral López[1]

## Resumen

Esta investigación versa sobre cómo se ha desarrollado la internacionalización de la empresa paraguaya en el periodo 2002-2012. El objetivo es caracterizar a estas empresas y de manera general su proceso de expansión. Para esto se recurre a una investigación mixta, bibliográfica-documental y de campo, con enfoque cualitativo y de nivel descriptivo. Entre los principales hallazgos puede apreciarse que las empresas internacionalizadas del Paraguay son empresas de gran porte, mucha trayectoria en el mercado local, dedicadas principalmente a la producción de bienes con poco nivel de industrialización, las que buscaron internacionalizarse para ampliar su mercado, generar mayor valor a la empresa y aumentar su tamaño.

## 1. Introducción

Desde hace siglos el comercio se realiza entre puntos distantes geográficamente, los cuáles encuentran en esta actividad la posibilidad

1 Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Asunción, Paraguay. E-mail: antocabral@gmail.com

de mejorar su bienestar. La Economía ha buscado desde su nacimiento como ciencia, e incluso en su etapa pre-científica, brindar respuestas teóricas para la mejor comprensión del comercio internacional. El resultado de esto ha sido un interesante acervo teórico, el cual se vio potenciado por la aceleración del proceso de Globalización que experimentó el mundo en la segunda mitad del siglo XX.

La Globalización trajo consigo muchos nuevos desafíos para las empresas que deseen internacionalizarse. Estos son aún más grandes para las entidades situadas en países como Paraguay, el cual se encuentra en vías de desarrollo y no cuenta con litoral marítimo. En esta investigación se presenta en primera instancia una revisión de las principales teorías y a partir de ellas se estructura un instrumento para la realización del trabajo de campo. Esta labor permite caracterizar a la empresa paraguaya internacionalizada y algunos detalles de su operatoria, lo cual sirve como punto de partida para posteriores trabajos.

## 2. Marco teórico

Conforme a lo expuesto por Araya Leandro (2009, p.1), la internacionalización de empresas "consiste en el proceso por el cual una empresa participa de la realidad de la Globalización, es decir, la forma en que la empresa proyecta sus actividades, total o parcialmente, a un entorno internacional y genera flujos de diversos tipos (comerciales, financieros y de conocimiento) entre distintos países". Esta definición permite evidenciar que esta es una disciplina amplia y con muchas aristas, tanto para el gobierno, como para las empresas que pasaron de ser regionales a nacionales, internacionales y hoy en día, porque no decir, globales (CEIM, 2011).

Existe una gama de razones o motivaciones por las cuales las empresas se internacionalizan de acuerdo a la literatura existente. Casillas Bueno (1998) identificó las siguientes: a) satisfacer la demanda del país donde se establece; b) aprovechar las ventajas en costes existentes en el país y c) permitir atender a mercados próximos. Por último, pueden agregarse otras razones como el acceso a nuevas tecnologías y la superación de barreras proteccionistas (ProMéxico, 2014).

La internacionalización plantea múltiples beneficios en distintos campos de la actividad económica. De Groote (2012) resalta que el mayor beneficio no es sólo financiero, ya que generalmente las empresas que emprendieron este proceso muestran tener una nueva visión empresarial, en la que dejan de lado el plano local para volverse globales.

Atendiendo lo expresado por numerosos autores, no existe una actividad única que permita la internacionalización. Escolano Asensi y Belso Martínez (2003), quienes citan a Pla (1998), las resumen en tres actividades: la exportación, la concesión de licencias (o similares) y la realización de inversiones directas.

Casillas Bueno (1998) enuncia ciertos determinantes de la internacionalización de empresas a partir de estudios previamente desarrollados. Entre los mismos se destaca:

- La experiencia exportadora: el tiempo que la empresa lleva en esa tarea
- La intensidad exportadora: se relaciona con la variedad de países y su distancia física o cultural.
- La actitud innovadora de la empresa: puede evidenciarse en la variedad de productos exportados.

Todos estos determinantes son importantes para poder afrontar las vicisitudes, pero la diversidad de obstáculos que se le presentan a la empresa pueden ser de índole financiero, comercial, logístico, cultural y legal. Los mismos varían conforme a realidades particulares, pese a tener ciertos rasgos comunes a nivel internacional.

## 3. Metodología

En primera instancia se efectuó una revisión bibliográfica-documental, la que fue elaborada en base a fuentes como libros, revistas científicas e informes, entre otros. Posteriormente se procedió a la delimitación del trabajo de campo a ser efectuado. Para esto, se inició la delimitación de las empresas a ser consideradas. Se confeccionó una base de datos de empresas exportadoras a partir de un listado básico publicado por la Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX).

Partiendo de la misma, se verificaron los datos a través de envío de correos electrónicos, llamadas y visitas. A partir de esta labor pudieron identificarse 214 empresas, las que constituyen el tamaño poblacional del trabajo. Fueron enviadas un total de 212 encuestas y luego del seguimiento correspondiente se obtuvieron 59 respuestas al cuestionario, 29 respuestas negativas a completarlo y 124 empresas no lo respondieron. La cantidad de respuestas obtenidas, puede resultar significativa para un nivel de confianza del 95% y con un error del 8%.

El estudio se realizó por medio de una muestra estratégica, ya que como se expresa en el "El libro blanco para la internacionalización de la empresa madrileña" (2011), cuando el número de empresas es elevado y existen varios sectores este tipo de acercamiento pese a no tener un carácter rigurosamente representativo, es la estrategia de estudio universalmente aceptada. Conforme a este mismo material cuando no puede aplicarse un criterio riguroso de representatividad estadística para el universo considerado, es necesario que las muestras evidencien dos criterios: libertad para su participación y que el número de participantes sea lo suficientemente elevado (CEIM, Confederación Empresarial de Madrid-CEOE, COCIM, Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid, 2011), lo que se cumple en este trabajo.

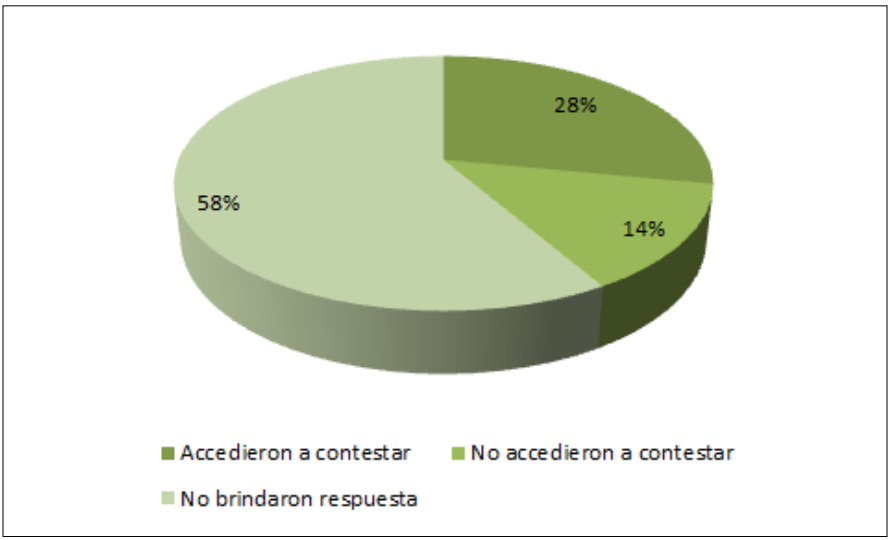
Teniendo en cuenta la base teórica ya detallada, se elaboró un instrumento para el trabajo de campo. El mismo consistió en un cuestionario compuesto de  31 preguntas abiertas y cerradas, siendo estas últimas la mayor parte del mismo.

## 4. Resultados

El primer aspecto a destacar es la renuencia de las empresas a brindar información. Pese a que los encuestadores en todo momento destacaron que los resultados serían presentados de forma agregada y sin identificar a los encuestados, la cantidad de empresas que dijeron abiertamente que no contestarían fueron 29, las que representan un 13, 55% mientras que las que no respondieron pese a la realización de un prolongado proceso de seguimiento representaron el fueron 125, es decir 58,41% del total de 214 empresas a las cuales se remitió

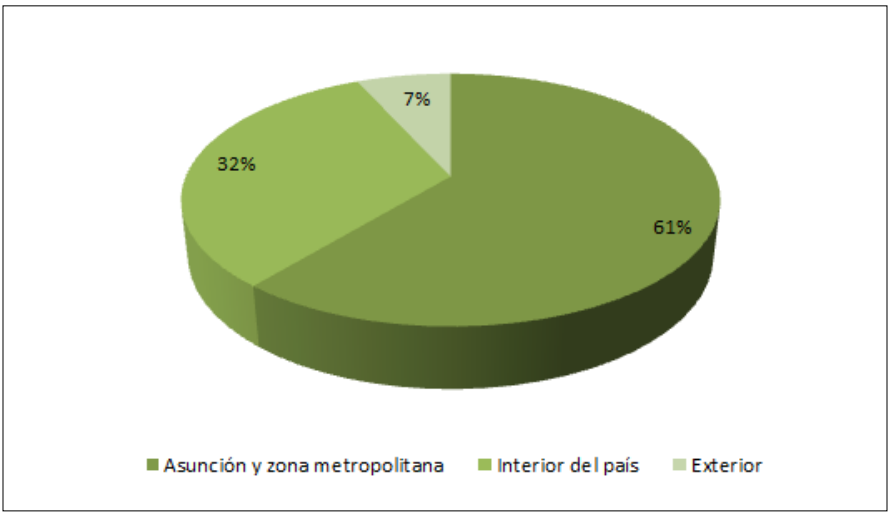
el cuestionario (Gráfico 1). Este hallazgo corrobora lo expuesto por Ramírez (2007) quien afirma que "los empresarios paraguayos generalmente son reacios a participar en encuestas cerradas".

**Gráfico 1:** Respuesta al cuestionario




Fuente: Elaboración propia en base a trabajo de campo.

**Gráfico 2:** Localización de empresas internacionalizadas




Fuente: Elaboración propia en base a encuestas.

Los principales argumentos esgrimidos por quienes no accedieron a contestar se encontraban relacionados con temas como no disponer de los datos, no tener autorización para hacerlo o en muchos casos, simplemente no querer hacerlo.

La localización de las empresas revela que existe una alta concentración de las mismas en la capital del país, Asunción, y la zona metropolitana, aunque el interior del país muestra un creciente número de empresas internacionalizadas como se aprecia en el Gráfico 2. Otro aspecto a evidenciar es que se puede apreciar la existencia de empresas con matrices en el exterior, lo que permite ver indicios de inversión extranjera directa en el país, cuestión que será abordada posteriormente.

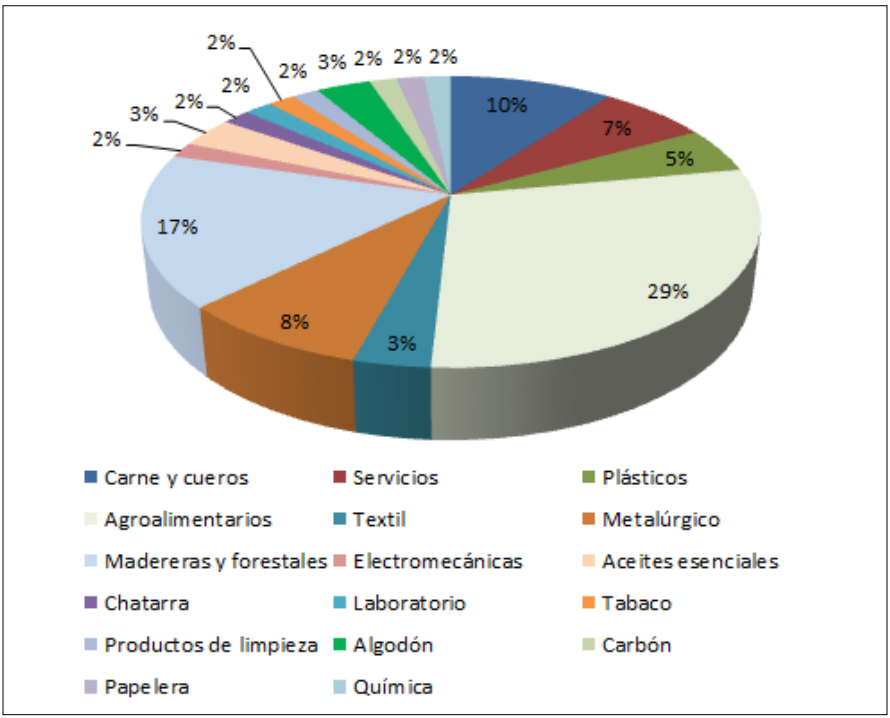
En el Gráfico 3 puede apreciarse la distribución por sectores de la muestra considerada. El sector con mayor presencia es el agroalimentario, el que representó el 29% de la muestra, lo que condice con el perfil comercial del país. Otros de los rubros destacados fueron el de las madereras, el de carne y cueros y el metalúrgico, por citar algunos. Es importante notar que otro de los rubros que evidencia mayores niveles de exportación es el de la energía eléctrica, ya que el país posee en copropiedad con Argentina y Brasil, las hidroeléctricas Yacyretá e Itaipú, respectivamente. Estas entidades se encuentran fuera del alcance de este trabajo por la naturaleza de las mismas.

Considerando los criterios utilizados en el Censo Económico Nacional del año 2011, se tienen en cuenta tres categorías para establecer el tamaño de las unidades económicas:

- Micro y pequeñas: de 1 a 10 personas ocupadas e ingresos anuales menores o iguales a 300 millones de guaraníes.
- Medianas: 11 a 49 personas ocupadas o ingresos anuales mayores a 300 millones hasta 2.000 millones de guaraníes.
- Grandes: 50 y más personas ocupadas o ingresos anuales mayores a 2.000 millones de guaraníes

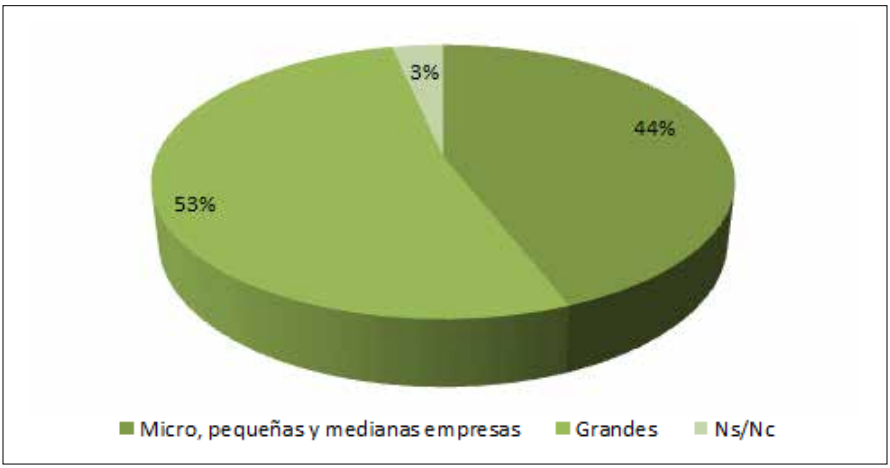
Puede apreciarse que entre las empresas encuestadas, el 53% corresponde a las micro, pequeñas y medianas empresas, mientras que

**Gráfico 3:** Empresas internacionalizadas por rubros



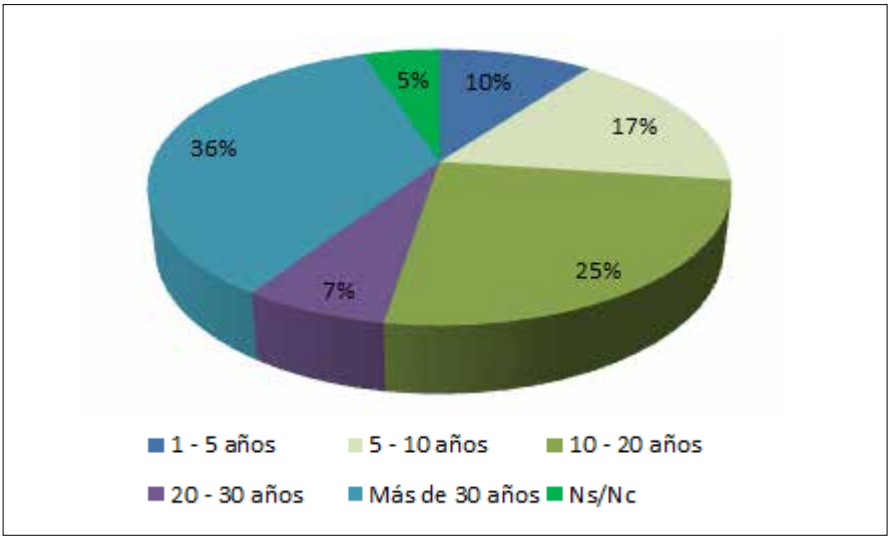

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas.

**Gráfico 4:** Tipos de empresas




Fuente: Elaboración propia en base a encuestas.

**Gráfico 5:** Antigüedad de las empresas encuestadas



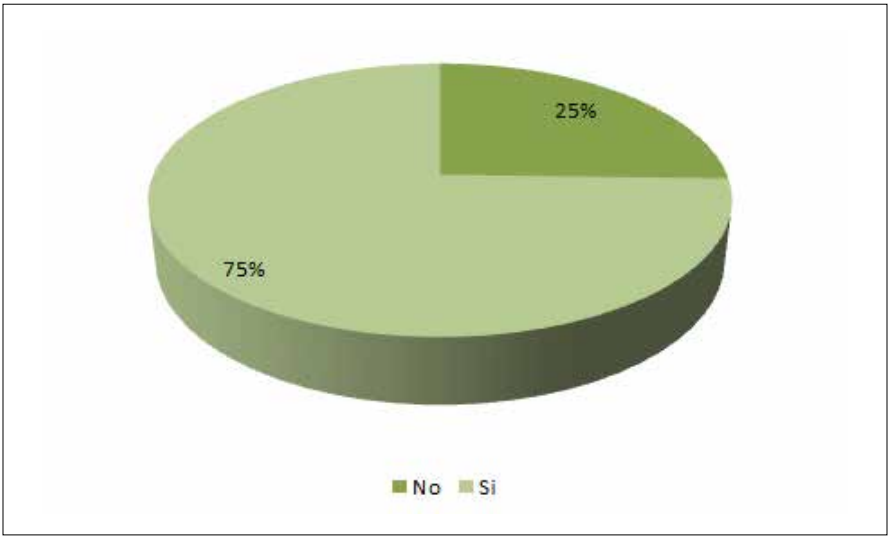

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas.

el 44% puede ser rotulada como una empresa grande. Esta clasificación es muy valiosa, ya que de acuerdo al porte de la empresa, la internacionalización puede ser desarrollada de distinta manera. Este aspecto, si bien no es considerado de manera profunda en este trabajo, requeriría de una investigación puntual que lo aborde.

El Gráfico 5 muestra la antigüedad de las empresas consideradas. Se observa que el mayor porcentaje de empresas (36%) son aquellas que cuentan con más de 30 años de antigüedad, aunque aquellas que poseen menos 10 años totalizan un 27% de la muestra, razón por la cual no podría considerarse que la antigüedad de la empresa represente un condicionante para su internacionalización. Por lo contrario, existe todo un nuevo desarrollo teórico que se encuentra trabajando con las empresas "nacidas globales", es decir, aquellas que desde su creación encuentran en mercados exteriores, una posibilidad para desarrollarse.

La asociatividad es otro de los aspectos muy marcados evidenciados por las empresas y el mismo está plasmado en el Gráfico 8. El 75% de las empresas pertenece a un gremio y/o asociación empresarial,

**Gráfico 6:** Asociatividad de las empresas encuestadas




Fuente: Elaboración propia en base a encuestas.

lo que marca la posibilidad que tienen de interactuar con otras empresas y mejorar a través de la cooperación entre las mismas.

En lo que respecta al proceso de internacionalización, las empresas manifiestan varias razones para su expansión internacional. Las más citadas se relacionan con la ampliación del mercado, la generación de mayor valor a la empresa y el aumento del tamaño de la misma (Gráfico 7).

**Gráfico 7:** Razones para la internacionalización de las empresas paraguayas

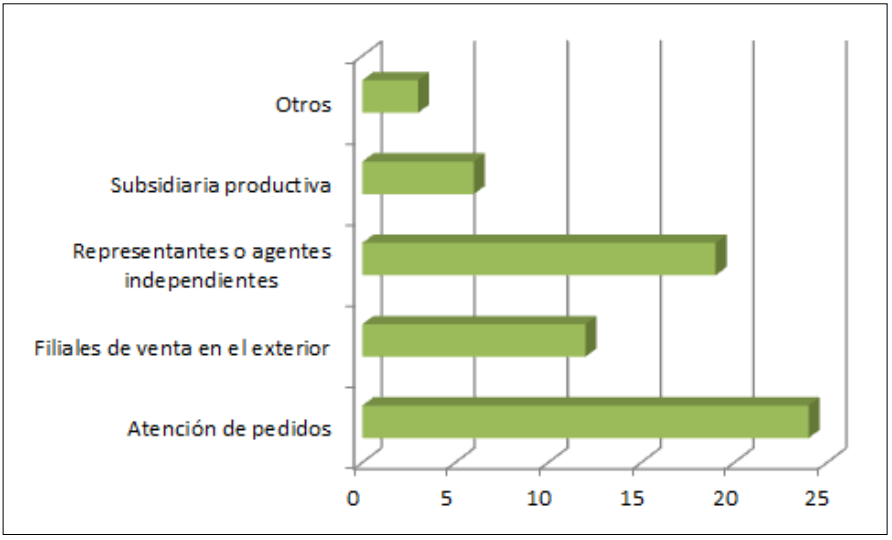
Fuente: Elaboración propia en base a encuestas.

Otro aspecto relevante en cuanto a la internacionalización de empresas está vinculado con la estrategia utilizada. Entre estas, se consideran que existen tres muy utilizadas por la empresa paraguaya: la atención de pedidos esporádicos, la figura del representante o agente independiente y la instalación de filiales de venta en el exterior. Adicionalmente, también cabe mencionar que algunas de las empresas seleccionadas son filiales productivas de empresas extranjeras, lo que hace que toda su operativa sea per se internacional. En el Gráfico 8, pueden observarse las estrategias principales. Las mismas generalmente se emplean combinadas con herramientas como el marketing digital, los viajes de promoción, la comercialización itinerante y las franquicias.

En lo que atañe a la instalación de filiales de venta en el exterior se verificó que las empresas consultadas optaban preferentemente en los países más próximos, como ser Brasil, Uruguay, Argentina y Bolivia, lo que verifica que se opta por aquellos países más próximos en términos geográficos.

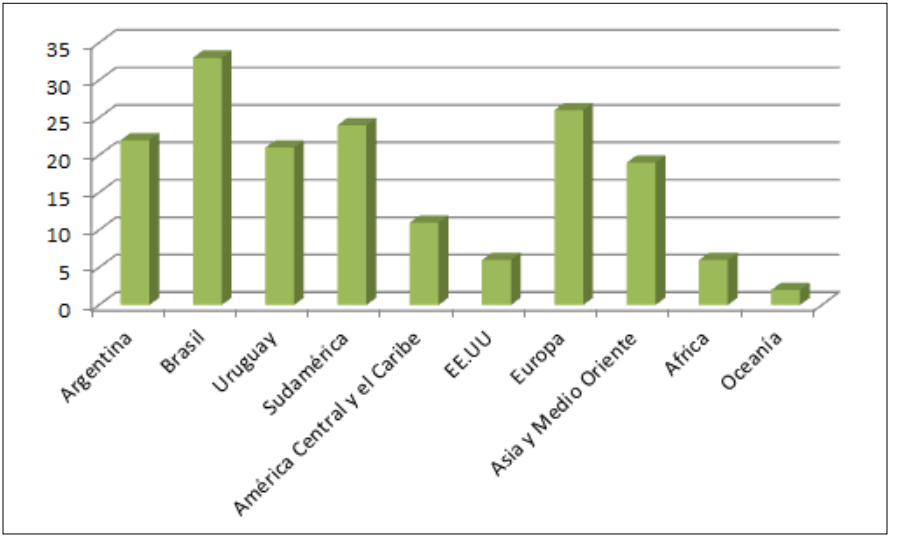
Siguiendo con el detalle de los mercados a los cuáles han llegado las empresas paraguayas, se consultó ¿A cuáles de los siguientes países

**Gráfico 8:** Estrategias utilizadas para la internacionalización




Fuente: Elaboración propia en base a encuestas.

**Gráfico 9:** Países con los que han operado las empresas en el periodo 2002-2012




Fuente: Elaboración propia en base a encuestas.

ha concretado algún tipo de negocio en el período (2002 - 2012)? Es necesario precisar aquí, que la mención refiere a la concreción de algún tipo de negocio, lo que no implica la cuantía de los mismos ni su sostenibilidad en el tiempo. Las empresas citaron a los países del MERCOSUR y Sudamérica como sus principales países, además de Europa y Asia. El Gráfico 9 permite apreciar las menciones registradas conforme a los distintos países y regiones, donde se evidencia que el 45% de las mismas están relacionadas con Brasil, Argentina y Uruguay respectivamente; le sigue Europa con el 15% y el resto de Sudamérica con el 14%.

Es menester también referir lo que las empresas respondieron en torno a su funcionamiento a raíz de su actividad en el plano internacional. El 49% de las mismas expresó que había aumentado la cantidad de empleados debido a las actividades relacionadas con mercados externos.

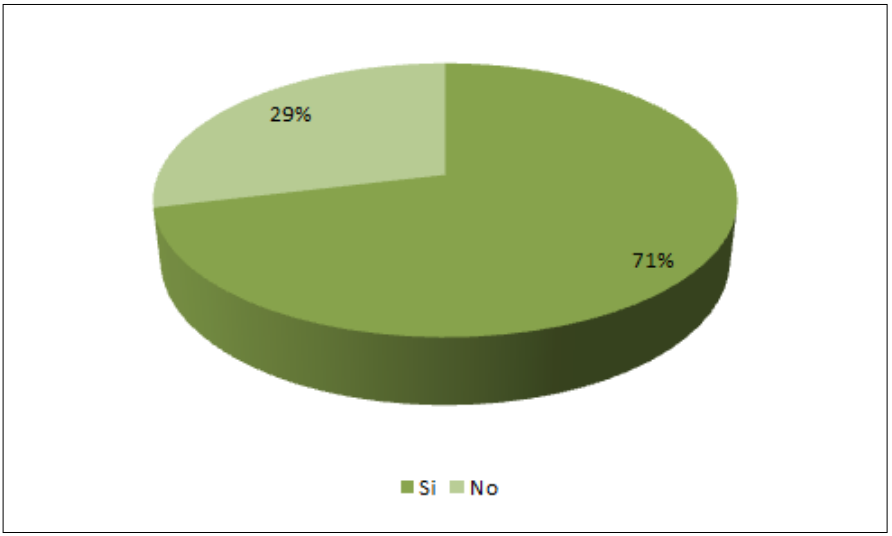
Con referencia a su nivel de competitividad, el 49% respondió que sus productos poseían un nivel alto de competitividad respecto a sus competidores nacionales, mientras que un 27% expresó que su nivel

era medio. En lo relacionado al plano externo, el 41% manifestó que sus productos tenían un nivel de competitividad alto respecto a sus competidores, en tanto un 36% dijo tener un nivel medio.

Pasando al plano de integración económica de los países, se consultó a las empresas sobre la percepción que tenían sobre las bondades que deberían reportarle los tratados de libre comercio. Estos resultados se aprecian en el Gráfico 10, en el que el 71% respondió que los mismos beneficiaron sus negocios en el extranjero, mientras que el 29% opinó que no lo hicieron.

La competitividad de la empresa es un aspecto muy importante a tener en cuenta. Por ello, se le cuestionó a la empresa la importancia que distintos elementos habían tenido en su internacionalización. Los elementos sobre los que se dialogó fueron, a saber: acceso a proveedores e insumos, acceso a información sobre mercados extranjeros, compromiso de la plana directiva de la empresa, reconocimiento de la marca, canales de distribución, conocimiento de los clientes del mercado objetivo, adaptación del producto, precio y calidad del producto.

**Gráfico 10:** Percepción sobre los beneficios obtenidos a partir de los tratados comerciales




Fuente: Elaboración propia en base a encuestas.

Entre los mismos, fueron considerados indispensables por un elevado número de empresas, la calidad del producto, el compromiso de la plana directiva de la empresa y el conocimiento de los clientes del mercado objetivo. Las instituciones consultadas destacaron también la alta importancia del precio, la adaptación del producto y el acceso a información sobre mercados extranjeros.

A través del trabajo de campo efectuado se buscó también cuál era la percepción de las empresas encuestadas en torno a la importancia de la participación del gobierno en el proceso de internacionalización. Para ello, se les consultó sobre la incidencia que habían tenido distintas medidas de las adoptadas por el gobierno, para su internacionalización.

En torno a esta consulta, las respuestas evidenciaron en general, que los instrumentos brindados por el gobierno no fueron de gran ayuda para la internacionalización de las empresas paraguayas. Entre las medidas con peor percepción por parte de las empresas encuestadas se encuentran los programas de financiación, los cuales fueron considerados de nula ayuda por el 70% de los encuestados, mientras que solo un 3% los evaluó como de alta importancia. Una respuesta similar fue la obtenida en cuanto a subsidios y apoyos económicos, la cual para el 66% fue de nula importancia y un exiguo 3% los estimó como de alta importancia.

Las empresas también manifestaron a través de las preguntas abiertas sus comentarios puntuales sobre la importancia del rol del gobierno para la actividad exportadora. Señalaron los siguientes puntos:

- La necesidad de un mayor acompañamiento del gobierno para la exploración de nuevos mercados y la superación de las barreras paraarancelarias.

- La urgencia de plantear reglas claras en torno al MERCOSUR, de manera que la competencia pueda ser justa entre los productos paraguayos y los demás. Esta diferencia es notable en cuanto a la aplicación de aranceles y otras barreras para el ingreso a mercados vecinos.

- La articulación de mecanismos de crédito para actividades productivas y la profundización de los ya existentes, como por ejemplo los otorgados por la Agencia Financiera de Desarrollo.

- La posibilidad de sofisticar el mercado financiero, de manera a que brinde nuevas herramientas a las empresas.

- La importancia de la ley 60/90 y los incentivos que la misma brindó para la realización de inversiones.

- El establecimiento de un sistema impositivo claro, simple y redistributivo.

- Se destacan algunas iniciativas públicas, pero se subraya su insuficiencia para potenciar las exportaciones del país.

- Se percibe un alto grado de corrupción en distintas instituciones vinculadas a la exportación, lo que desalienta a los empresarios.

- Se recomienda la simplificación de los trámites para la realización de exportaciones a nivel de las instituciones particulares concernientes a cada rubro como así también a instancias generales.

- El apoyo técnico brindado por el gobierno se percibe como muy limitado.

- Se señala la necesidad de mejorar el transporte y la infraestructura de manera a disminuir costos.

- El cumplimiento de los tratados suscriptos es percibido como deficitario. Se hace hincapié en la pérdida de competitividad que genera, por ejemplo, los problemas en cuanto a la libre circulación por la Hidrovía Paraguay - Paraná.

- Los productores de commodities defienden su aporte a la economía paraguaya y destacan que si brindan su aporte al fisco pese a los cuestionamientos que reciben.

La situación de la internacionalización de empresas en América Latina es similar a la evidenciada en Paraguay. Puede observarse una similitud en cuanto a su caracterización a la presentada en este trabajo. Es llamativa también la adopción de medidas similares por parte de las mismas para su internacionalización. Sin embargo, de acuerdo al país, es posible apreciar una diferencia en lo que a su dinamismo respecta y a la efectividad del apoyo que el Estado les proporciona.

## 5. Conclusiones

La internacionalización es un proceso por medio del cual la empresa se expande hacia el exterior. Para el caso paraguayo, pudo evidenciarse que las empresas internacionalizadas que accedieron a responder la encuesta, se encontraban localizadas mayoritariamente en Asunción (capital del país) y la zona metropolitana que la circunda. También se puede apreciar que pertenecen en su mayoría al rubro agroalimentario, maderero/forestal y cárnico, lo que coincide con el patrón comercial del país, el cual centra sus exportaciones en materias primas con bajo nivel de procesamiento. Es notorio también que en su mayoría las empresas internacionalizadas tienen como forma jurídica la Sociedad Anónima y que en un 53% son grandes empresas.

Otro aspecto llamativo es la edad de las empresas. Las encuestadas que tenían más de 30 años en el mercado representaban el 36% de la muestra, mientras que las que poseen entre 20 y 30 años tenían un 7% y las de entre 10 y 20 años alcanzaban el 25% del total; por lo que las tres categorías representan el 68% de las empresas internacionalizadas del país. Con estos datos se aprecia como la mayoría de las empresas ya cuentan con cierta trayectoria, no son nuevas en el mercado local. Otro rasgo de las mismas es que 3 de cada 4 empresas pertenece a algún tipo de asociación y/o gremio.

Las encuestadas en un 54% afirmaron pertenecer a algún grupo empresarial, sea este nacional o internacional, en tanto que un 46% expresó no pertenecer a ningún grupo. A través de la encuesta también se notó que el 71% de las empresas posee exclusivamente capitales paraguayos.

En lo que respecta a su proceso de internacionalización, los motivos para emprender este proceso más citados por las empresas fueron: ampliar su mercado, generar mayor valor a la empresa y aumentar su tamaño. En lo que se refiere a las estrategias más adoptadas, las mismas son: la atención de pedidos y el trabajo con representantes o agentes independientes. Los países socios del MERCOSUR, Europa y Sudamérica son los principales mercado de destino de estas exportaciones, las cuales por la condición de mediterraneidad del país utilizan en su mayoría, transporte multimodal.

Las empresas internacionalizadas mencionaron en un 49% que debido a hasta expansión habían aumentado su cantidad de empleados y en la misma cuantía, un 49%, refirieron tener un alto nivel de competitividad. Cabe destacar que señalaron la calidad del producto, el compromiso de la plana directiva de la empresa y el conocimiento de los clientes del mercado objetivo como indispensables en su desarrollo.

La labor del Estado para impulsar la internacionalización de las empresas no fue considerada por las empresas como de gran ayuda. Los programas de financiación y los subsidios y apoyos económicos se encontraban entre las medidas con peor calificación, mientras que las reducciones impositivas y la capacitación, asesoría empresarial y asistencia técnica recibieron mejores calificaciones. Pese a estas consideraciones, el 71% de las empresas encuestadas expresó haberse beneficiado de los tratados comerciales.

## Bibliografia

Araya Leandro, A. (2009). El proceso de internacionalización de empresas. *TEC Empresarial*, *3*(3), 18–25.

Casillas Bueno, J. C. (1998). El nivel de internacionalización de las empresas españolas con filiales en el exterior. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de La Empresa*, *4*(2), 91–108.

CEIM, Confederación Empresarial de Madrid-CEOE, COCIM, Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid. (2011). *El libro blanco para*

*la internacionalización de la empresa madrileña*. Madrid. Recuperado de http://www.av-asesores.com/upload/337.PDF

De Groote, R. (Julio, 2012). *Aspectos claves para la internacionalización de las PYMES en Latinoamérica*. Presentado en el Diálogo Regional de Política, Antigua, Guatemala Recuperado de http://events.iadb.org/calendar/eventDetail.aspx?lang=Esyid=3566

Escolano Asensi, C. V., y Belso Martínez, J. A. (2003). Internacionalización y PYMES: conclusiones para la actuación pública a partir de un análisis multivariante. *RAE: Revista Asturiana de Economía*, *27*, 169–195.

Galán Zazo, J. I., Galende del Canto, J., y González Benito, J. (2000). Factores determinantes del proceso de internacionalización. El caso de Castilla y León comparado con la evidencia española. *Economía Industrial*, *333*, 33–48.

González Enciso, A. (2002). La Globalización en la Historia. *Revista Empresa Y Humanismo*, *V*(1/02), 95–117.

Hidalgo Capitán, L. A. (s.f.). Una disección del fenómeno de la Globalización. Recuperado de http://pendientedemigracion.ucm.es/info/ec/jec7/pdf/com6-6.pdf

Kosakoff, B. (1999). Las Multinacionales argentinas una nueva ola en los noventa. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/4210/lcbuel166e.pdf

Krugman, P., y Obstfeld, M. (2006). *Economía Internacional. Teoría y política*. Madrid: Addison-Wesley.

Martín Armario, J. (2003). *Orientación al Mercado y Proceso de Internacionalización de las Empresas*. Universidad de Málaga, Málaga, España. Recuperado de http://www.biblioteca.uma.es/bbldoc/tesisuma/1669952x.pdf

ProMéxico. (2014). ¿Qué es la internacionalización? Recuperado de http://www.promexico.gob.mx/es/mx/definicion-de-internacionalizacion

Ricart, J. E., Llopis, J., Garrido, A., y Tonijuan, G. (2011). Internacionalización empresarial. Argumentos y estrategias para el directivo. Recuperado de http://www.fundacioncede.com/pdf/internacionalizacion-empresarial.pdf

Tamames, R., y Huerta, B. (2010). *Estructura Económica Internacional* (21st ed.). Madrid: Alianza Editorial.

# El mito de la china de Sudamérica: la maquila como falsa alternativa de desarrollo para el Paraguay

Alan Fretez Bobadilla[1]

## 1. El régimen de maquila en el Paraguay

El régimen de Maquila cuenta con una corta historia en la vida económica paraguaya, la Ley de las industrias maquiladoras de exportación N° 1064/97, fue aprobada en el año 1997 y entró en vigor a partir de su reglamentación en julio de 2000 (CEMAP, 2017). Según la Cámara Paraguaya de Empresas Maquiladoras (CEMAP), "La Maquila es un sistema de producción mediante el cual empresas ubicadas dentro del Paraguay pueden producir bienes y servicios para ser exportados [...] esta se hace por encargo de una matriz ubicada en el exterior y puede enviarse a cualquier país del mundo" (CEMAP, 2017). La actividad productiva de estas empresas consiste básicamente en el montaje o ensamblaje de componentes importados al país temporariamente, cuyo destino final es la exportación.

Entre 2001 y 2012, se instalaron unas 51 empresas sobre el régimen en el país, en lo que va del actual gobierno del presidente Horacio Cartes (2013-2016), han ingresado 80 nuevas industrias, en total, desde la entrada en vigencia de la ley hasta diciembre del 2016, se han asentado unas 131 empresas sobre este régimen (MIC, 2016a). Este ingreso masivo de industrias de transformación al Paraguay en

1 Graduado en Economía. Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA), Foz do Iguaçu, Brasil; Cultura y Participación para el Cambio Social. E-mail: alanfb93@gmail.com

los últimos tres años, se debe en gran medida a la estrategia del actual gobierno denominada "Inserción del Paraguay en el Mundo", en el marco de su Plan Nacional de Desarrollo 2030, (PND, 2014).

En este Plan Nacional, la política industrial impulsada por el gobierno consiste básicamente en el fomento al ingreso de la inversión extranjera directa (IED), generando las condiciones para que las industrias aprovechen las ventajas que ofrece la abundancia de recursos naturales, la energía limpia y de bajo costo, y la mano de obra juvenil (PND, 2014). En este sentido, según el ministro de de Hacienda, Santiago Peña, "La maquila es un modelo que Paraguay está impulsando con [...] fuerza, y lo va a seguir haciendo, para que empresas exitosas [...] sigan viniendo a nuestro país para generar trabajo" (LA NACION, 2015).

La atracción de industrias maquiladoras al país se presenta como la punta de lanza del modelo de desarrollo empresarial impulsado por el Nuevo Rumbo desde 2013. Esta estrategia ha encontrado al sector industrial del Brasil como el principal aliado, de las 131 fábricas instaladas hasta diciembre del 2016, el 80% de las maquilas tienen sus matrices en el país vecino, siendo el departamento fronterizo de Alto Paraná la localización geográfica del 37% del total de industrias (ABC COLOR, 2017).

Desde sus inicios en el año 2000, la industria de maquila ha presentado un importante crecimiento en el Paraguay. Su peso en las exportaciones del país han registrado un crecimiento constante, en 2003, estas representaban 0,28% del total, mientras que para 2012 ya registraba el 1,8% (BCP, 2017). En los últimos tres años, este sector ha dado un salto importante, para 2016 sus ventas alcanzaron el 3,5% de las exportaciones totales del país, lo que representa desde 2013 un crecimiento del 95% (BCP, 2017). Sin embargo, estas cifras representan un peso marginal si se tienen en cuenta otros sectores como soja y carne, que representan el 51% de las exportaciones totales del Paraguay (BCP, 2017).

En lo que respecta a la absorción de fuerza de trabajo, en el 2012, el número de trabajadores ocupados en la industria de maquila era de 5.000, en 2016 el sector ocupaba a 11.000 personas, lo que re-

presenta un crecimiento del 120% (LA NACIÓN, 2016). Pero a pesar del importante crecimiento en el nivel de ocupación demandado por sector maquilador desde el 2013, este solo representa el 2% de la fuerza de trabajo de la industria y el 0,4% del total de la población económicamente activa (PEA) (DGEC, 2014).

Por otra parte, la participación de la maquila en la entrada de divisas al Paraguay también ha registrado un importante crecimiento desde sus primeros años. En 2003 el ingreso de dólares provenientes de la exportación maquiladora correspondía a unos U$S 7,5 millones, en 2016, el ingreso por este concepto ascendió a los de U$S 300 millones, lo que representa un crecimiento del 3900% (BCP, 2017). Pero a pesar de estas sorprendentes cifras, el sector representa un papel marginal si se lo compara a los U$S 3.128 millones ingresados al país para el mismo periodo en concepto de exportación de soja en sus varias formas (grano, aceites, harina etc.) (BCP, 2017).

Por tanto, desde sus inicios en los años 2000, la industria maquiladora en el Paraguay ha presentado un aumento en el número de plantas instaladas además de crecimientos constantes en el nivel de exportación, absorción de fuerza de trabajo e ingreso de divisas. En los últimos tres años, como se pudo constatar, la industria de maquila ha registrado un salto significativo en todos estos indicadores. No obstante, a pesar del importante crecimiento reciente, la maquila ha tenido un papel secundario en el actual patrón exportador de especialización productiva en relación a los principales ejes de acumulacion, como son el sector productor de soja y carne.

## 2. Los pilares de sustentación del régimen de maquila

El importante crecimiento de la industria de Maquila en los últimos años es en gran medida resultado de la estrategia de desarrollo impulsada por el gobierno del presidente Cartes, esta consiste en la promoción de un "combo imbatible compuesto por un régimen laboral amigable con el inversionista, energía eléctrica disponible y a precios muy competitivos y el régimen fiscal 10-10-10" (MIC, 2014). Esto refuerza la idea de que la política industrial actual está fuertemente orientada a la atracción de la inversión extranjera, el ingreso

de 80 plantas industriales solamente sobre el régimen de maquila reflejan que esta estrategia ha funcionado.

Por otro lado, la promoción de este combo imbatible esta esencialmente orientado hacia la economía brasileña, según el Ministro de Industria y Comercio del Paraguay Gustavo Leite, la meta del presente gobierno es que en un corto plazo la industria de maquila paraguaya pueda substituir alrededor del 10% las importaciones que el Brasil realiza desde China (VALOR ECONÓMICO, 2016). Para Leite, para nuestro país "[...] el modelo es simple: queremos substituir importaciones del Brasil producidas en economías distantes, como China, por productos hechos en Paraguay por empresas brasileñas" (LEITE apud VALOR ECONÓMICO, 2016, p. 15).

En este sentido, solo es posible entender el crecimiento de la industria de maquila en los últimos años, si se analizan los pilares que sustentan este proceso en relación a las condiciones de producción de la economía brasileña. La expansión de los últimos años se debió a que los costos de producción del Paraguay son mucho menores a los del Brasil, esto explica de porqué 104 de las 131 empresas maquiladoras instaladas desde el año 2000 tienen sus matrices en el país vecino. La dinámica de este sector está estrechamente vinculada a las oscilaciones de la economía brasileña.

Los pilares fundamentales sobre los cuales se sustenta el crecimiento maquilador son los menores costos con fuerza de trabajo, la energía eléctrica para uso industrial más barata, una estructura tributaria favorable para las empresas, preferencias comerciales que el Paraguay posee y que países vecinos han perdido, y por último la localización geográfica estratégica en medio de dos mercados consumidores gigantescos como lo son el argentino y brasileño.

En lo que respecta a los costos con la fuerza de trabajo, en el Paraguay, el gasto con la remuneración al trabajador es 70% menor en comparación a la Argentina y un 30% menor que en Brasil, esta última diferencia se da aunque el salario mínimo establecido en nuestro país, unos US$ 340 en Paraguay, sea mayor al salario mínimo del trabajador brasileño que gira en torno a US$ 290 (MIC, 2014). Esta diferencia se debe básica-

mente a que en Paraguay existe una menor carga social, es decir gasto por parte del empleador con las vacaciones, aguinaldos y contribución social, el importe que conlleva esta carga social para el empresario dentro del territorio nacional suma en torno al 30% del salario del obrero, mientras que en Brasil este gasto llega al 100% (GLOBO, 2011).

La diferencia del costo con la fuerza de trabajo también se debe a que el paraguayo puede trabajar hasta 4 horas más por semana que el trabajador brasileño. En Brasil, la jornada laboral semanal máxima establecida en el artículo 7° inciso XIII de la Constitución Federal es de 44 horas, o sea, 8 horas de lunes a viernes más 4 horas los sábados (BRASIL, 1988). En Paraguay el artículo 194 del Código Laboral establece una jornada máxima de 48 horas semanales, en otras palabras, 8 horas de lunes a sábados, esto haciendo cuentas, implica una diferencia de 16 horas al mes (PARAGUAY, 1993).

Multiplicando estas 16 horas mensuales por los 12 meses del año, se llega a la constatación de que el trabajador paraguayo puede producir, y por lo general lo hace, 192 horas más, o sea 24 días más que en Brasil, lo que corresponde prácticamente a un mes de trabajo. Esto analizándolo siempre dentro de los márgenes de las leyes laborales y en el marco de una condición de empleo formal, lo cual muchas veces no es cumplido o es ultrapasado.

Otro elemento que contribuye bastante al abaratamiento de la fuerza de trabajo en nuestro país son las menores vacaciones a las que tiene derecho gran parte de la clase obrera. Pues en Brasil, el Código Laboral establece que el trabajador brasileño tiene derecho a 30 días de vacaciones a partir del primer año de contrato en la empresa (BRASIL, 1943). Por su parte, en nuestro país, el trabajador paraguayo sólo tiene derecho a los 30 días corridos de vacaciones a partir de los 10 años de antigüedad en la empresa; mientras que aquellos que tengan entre 5 a 10 años de antigüedad tienen derecho a 18 días y aquellos con menos de 5 años de antigüedad tienen tan sólo 12 días de vacaciones por año (PARAGUAY, 1993).

Si tomamos en ambos países la franja de trabajadores con cinco o menos años de antigüedad, se constata nuevamente que el para-

guayo trabaja más, en este caso unos 14 días más que el brasileño (PARAGUAY, 1993), esto, nuevamente, dentro del esquema formal. Sumando estos 14 días de trabajo resultantes del sistema de vacaciones a aquellos 24 días de diferencia en lo que respecta a la carga máxima semanal, se llega a verificar que en Paraguay el trabajador puede llegar laborar hasta 38 días más que en Brasil.

Otro elemento que también se presenta importante en la atracción de empresas brasileñas al país es el menor costo de la energía eléctrica. La energía paraguaya para las industrias cuesta un 74% menos que en Brasil, lo que torna extremamente rentable la instalación de fábricas en el territorio nacional, especialmente aquellas industrias que tienen la necesidad de uso intensivo de energía eléctrica (MIC, 2014). Entre las empresas de uso intensivo de energía se destacan la construcción de una planta industrial de la cementera Yguazu, instalada en Villa Hayes en el 2013, por otra parte también se debe recordar la tentativa de instalación del conglomerado australiano-canadiense fabricante de aluminio Rio Tinto Alcán, también desde 2013 (VALOR ECONOMICO, 2013).

Por otro lado, el sistema tributario paraguayo también configura una parte importante de las llamadas "condiciones imbatibles" para la atracción de inversiones al país al establecer aranceles del 0% a la importación de Bienes de Capital (Maquinarias y Equipos), 0% del impuesto al valor Agregado (IVA) sobre los Bienes de Capital adquiridos (dentro o fuera del país), 0% de impuestos a las remesas y pagos al exterior en concepto de capital, intereses y comisiones, y el 0% de impuesto al pago de dividendos y envió de utilidades al exterior (MIC, 2014).

Además de las exenciones para los capitales extranjeros, el régimen tributario paraguayo que establece el 10% de impuesto a la renta de las empresas, 10% a los individuos de mayores ingresos y 10% de IVA se presenta como un ambiente muy favorable para la valorización del capital en relación Brasil, en donde solamente el impuesto a la ganancia gira en torno al 35% (MIC, 2014). El régimen de maquila también goza de importantes exenciones fiscales, "Las operaciones bajo el régimen de maquila están exentas de todo tributo o tasa relativa al proceso productivo. Únicamente un Tributo Único del Uno

por ciento (1%) es aplicado sobre el valor agregado al producto dentro del territorio paraguayo" (CEMAP, 2017).

Además de los beneficios referentes estrictamente al proceso productivo, producir en Paraguay trae consigo una serie de ventajas comerciales y geográficas. En lo comercial, las manufacturas producidas en el país, por ejemplo, cuentan con acceso preferencial a mercados de la Unión Europea, establecido en el Sistema General de Preferencias (SGP) trato preferencial que Brasil, Argentina y Uruguay perdieron en 2014 (VUYK, 2014).

Por otro lado, que las empresas brasileñas produzcan en territorio paraguayo, es decir dentro del MERCOSUR, les posibilita poder importar su producción y posteriormente exportarla a cualquier país del mundo, esta reexportación se ve fuertemente inviabilizada para las industrias del Brasil por los altos impuestos gravados cuando se trata de mercancías producidas fuera del bloque, como por ejemplo, los productos venidos de china (GLOBO, 2011).

Por último, en el ámbito geográfico, el tiempo de viaje que conlleva desde la región del Alto Paraná, donde se concentran la mayoría de las empresas maquiladoras de origen brasileño, hasta la ciudad de Sao Paulo, dura en torno de 48 horas a 72 horas, frente a los 45 a 60 días de travesía de las importaciones venidas desde China (GIRALDELLI, 2015). Esta reducción en el tiempo de llegada de las producción hasta el mercado consumidor posibilita a las empresas acelerar la rotación su capital, pues pueden más rápidamente reiniciar el proceso productivo en las plantas.

En comparación a los altos costos de producción de la economía brasileña, producir en Paraguay presenta muchas ventajas como se pudo observar, según el presidente de la empresa de autopartes Fujikura-Paraguay, Ignacio Ibarra, "el gran atractivo del Paraguay a nivel industrial es que está a la puerta de Brasil [...] yo produzco en Brasil geográfica mente [...] pero con costos de Paraguay" (VUYK, 2014). Es por todas estas razones, que por ejemplo, el presidente de la Federación de Industrias del Estado de Paraná (FIEP), Edson Campagnolo, aseguró que el Paraguay es la China del Brasil (DIARIO DO SUDOES-

TE, 2015). Esto refuerza la idea de que la reproduccion de la maquila en nuestro país está estrechamente vinculada a las oscilaciones de la economía brasileña y que solo es posible entender su dinámica si la analizamos en relación a las necesidades del gran vecino.

## 3. El proyecto maquilador paraguayo y sus similitudes con la industria de maquila en México

Observando el recorrido histórico de la industria de maquila en el Paraguay, es posible encontrar varios elementos de similitud con otros procesos de desarrollo de este sistema de producción en otros países de América Latina, fundamentalmente de México. La comparación de estos dos procesos se torna sumamente importante, en la medida que analizando la maquila en nuestro país a la luz de la experiencia mexicana se puede determinar las posibles consecuencias de la expansión de la misma para el conjunto de la economía y la sociedad paraguaya.

Uno de los elementos más característicos en ambos procesos, es la predominancia de vecinos en la dinámica de crecimiento, el en caso de México, en 1998 el 65% de las plantas maquiladoras tenían su matriz en Estados Unidos y la instalación geográfica de estas se concentran en la frontera norte (MORALES, 2000). Análogamente, como se ha mencionado, en el Paraguay el 80% de las plantas maquiladoras tienen su matriz en el Brasil y también la zona fronteriza se presenta como la localización geográfica predominante.

Como consecuencia de lo anterior, los países vecinos también se presentan como destino predominante de las exportaciones, en 2013, el 83% de la exportación de las maquiladoras en Paraguay tienen como destino la economía brasileña, mientras que para el caso mexicano en 1999, Estados Unidos representaba como destino del 98% de las exportaciones totales (CINCO DIAS, 2013; MORALES, 2000).

Este crecimiento de la industria de maquila por el cual ha atravesado la economía paraguaya en los últimos años, evidencia notables similitudes con el proceso mexicano, pero también, presenta importantes diferencias. Tal vez la diferencia más trascendental sea las ca-

racterísticas de las economías que comandan la industria maquiladora en cada país y el tipo de capital predominante en cada proceso.

En México, la dinámica es comandada por la potencia imperialista hegemónica como lo es Estados Unidos, el tipo de capital que ha dictado el ritmo ha sido predominantemente el gran capital transnacional, donde empresas como General Motors, Ford, Volkswagen, Hewlett-Paket entre otras, son las que han impulsado el crecimiento manufacturero exportador (MORALES, 2000). Mientras tanto en Paraguay, el sector maquilador es capitaneado por un país dependiente como el Brasil, a partir del cual se proyectan fundamentalmente, pequeños y medianos capitales (VUYK, 2014).

Esto implica diferencias substantivas en los procesos productivos que estas empresas desarrollan en el país receptor, los sectores sobre los cuales reposa el proceso maquilador mexicano han sido principalmente el sector automotriz y de electrónicos, sectores productivos con un grado de intensificación tecnológica mayores al proceso paraguayo, cuyos sectores más dinámicos son la producción de plásticos, calzados, confecciones y autopartes (MORALES, 2000; VUYK, 2014).

Teniendo en cuenta estos elementos de comparación, parece ser que el proyecto maquilador paraguayo camina marcadamente con los mismos pasos que el proceso mexicano. Y esto, parece ser justamente el objetivo del gobierno actual, pues según el presidente del Banco Central del Paraguay (BCP), Carlos Fernández Valdovinos, "Queremos con Brasil una relación igual que la de México con Estados Unidos" (ÚLTIMA HORA, 2016). Según Morales (2000), uno de los principales costos del crecimiento del peso de la industria de maquila en la economía de México ha sido propiamente el aumento de la vulnerabilidad externa y la creciente sumisión de la economía mexicana hacia la estadounidense.

Las semejanzas de este proceso con la dinámica maquiladora mexicana, ponen en duda la posibilidad real de la industria de maquila como alternativa a la vulnerabilidad externa y de desarrollo industrial del Paraguay. Determinar concretamente si la expansión de la maquila en nuestro país tendrá la misma trayectoria de desarrollo que el proceso mexicano es muy difícil de determinar y además es-

capa del objetivo del presente trabajo, sin embargo, frente a los elementos analizados, todo parece apuntar que es así, esto revela la importancia de realizar investigaciones futuras en este sentido.

## 4. Consideraciones finales

El crecimiento de la industria de maquila en el Paraguay, se asienta fuertemente en los menores costos de producción que presenta el país en relación a los países vecinos, principalmente el Brasil. Estas condiciones imbatibles para las inversiones extranjeras radican en los bajos costos con fuerza de trabajo que se deben esencialmente a que el paraguayo trabaja más horas, a que tiene menor cobertura social y a que goza de menores vacaciones que el trabajador brasileño.

Desde el punto de vista de la clase trabajadora ocupada en el sector maquilador, el cuestionamiento que surge es, como será posible luchar por mejores condiciones laborales, aumento salarial, aumento de las vacaciones remuneradas, una buena jubilación, reducción de horas de trabajo etc., en la medida que son justamente los bajos salarios, los periodos cortos de vacaciones, el aumento de la jornada laboral etc., las condiciones sobre las cuales se asienta la rentabilidad de la maquila en el país. Es propiamente sobre las malas condiciones laborales del conjunto de la población paraguaya, en relación a los demás países de la región, que se sustentan las ganancias de las empresas maquiladoras.

El Paraguay se torna extremamente atractivo para la instalación de plantas maquiladoras porque prácticamente no cobra impuestos a las empresas, esto se refleja en una estructura tributaria altamente regresiva, que se sustenta fuertemente en la aplicación de impuestos al consumo como el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto selectivo al consumo (ISC) y muy poco en tributos sobre la ganancia como el IRACIS.

Esto trae terribles consecuencias para el presupuesto público, pues en la medida que los bajísimos impuestos aplicados a las ganancias de las empresas se torne un elemento central en la política economica del actual gobierno, este se ve obligado -para poder aumentar los gastos públicos como salud, educación, inversión en infraestructura

etc.- por un lado a recurrir al aumento del presupuesto vía impuestos que recaen sobre el grueso de la población, como el IVA e ISC, o por otro lado el estado está obligado a endeudarse. El endeudamiento público ha sido tal vez el elemento más distintivo de la administración Cartes, pues la deuda pública ha crecido casi en un 100%.

El proyecto maquilador paraguayo, sustentado en los menores costos de la fuerza de trabajo, en los bajos precios de la energía eléctrica y en la exención de impuestos a las empresas extranjeras, propone una estrategia de desarrollo que se ampara en una mayor explotación del trabajador, en la entrega de nuestros recursos energéticos a empresas extranjeras y en la continua sangría de las cuentas públicas en beneficio de los lucros de las empresas. Esta estrategia que hasta ahora ha sido presentada por parte del gobierno como el camino a la industrialización y el desarrollo del Paraguay, pero que en realidad, no pasa de ser un proceso de diversificación de las formas de inserción subordinada y dependiente del país hacia el mercado mundial, en otras palabras, una falsa alternativa para un real desarrollo nacional.

## Bibliografía

ABC COLOR (Paraguay). Auguran crecimiento de empresas en régimen de maquila en Paraguay. Abc Color. Asunción, p. 5-6. 24 ene. 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/auguran-crecimiento-de-empresas-en-regimen-de-maquila-en-paraguay-1558696.html>.

BCP.. Boletín de Comercio Exterior. Asunción, 2017. Disponible en: <https://www.bcp.gov.py/serie-detallada-de-comercio-exterior-i381>.

CEMAP. CAMARA DE EMPRESAS MAQUILADORAS DEL PARAGUAY. Operativa. Asunción: Cemap, 2016. Disponible en: <http://www.maquila.org.py/?p=48>.

CINCO DIAS (Paraguay). Envíos al Brasil acaparan más del 80% de exportaciones paraguayas. Cinco Días. Asunción, p. 10-14. 20 mayo 2013. Disponible en: <http://www.5dias.com.py/27304-envios-al-brasil-acaparan-mas-del-80-porciento-de-exportaciones-paraguayas>.

DGEC. DIRECCION GENERAL DE ENCUESTAS ESTADISTICAS Y CENSOS. . Encuesta Permanente de Hogares. Asunción: Dgeec, 2014. 139 p. Disponible en: <http://www.dgeec.gov.py/>.

DIARIO DO SUDOESTE. "O Paraguai é a China do Brasil, diz Campagnolo". Curitiba, 26 jun. 2015. Disponible en: <http://www.diariodosudoeste.com.br/noticia/o-paraguai-e-a-china-do-brasil-diz-campagnolo>.

GIRALDELLI, Rodrigo. Quanto tempo leva para chegar os produtos da China para o Brasil? Realização de Rodrigo Giraldelli. S.i: China Gate, 2015. (7 min.), son., color. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=3Z1cbSnd9Ek&t=312s>.

GLOBO. Indústrias brasileiras se mudam para Paraguai para fugir dos custos altos. Jornal da Globo. Sao Paulo, p. 13-14. 22 jun. 2011. Disponible en: <http://g1.globo.com/jornal-da-globo/noticia/2011/06/industrias-brasileiras-se-mudam-para-paraguai-para-fugir-dos-custos-altos.html>

LA NACIÓN. Régimen de Maquila como oportunidad de empleo, según Leite. La Nación. Asunción, p. 33-35. 7 set. 2016. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/2016/09/07/regimen-maquila-oportunidad-empleo/>.

LANACIÓN. "Régimen de maquila no se toca", anunció ministro Leite. La Nación. Asunción, p. 3-5. 6 feb. 2015. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/2015/02/06/regimen-de-maquila-no-se-toca-anuncio-ministro-leite/>

MIC. 2014. MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO. PARAGUAY: el secreto mejor guardado de América Latina. Asunción: Mic, 2014. 35 slides, color. Disponible en: <http://www.mic.gov.py/mic/site/mic/informes.php>.

MIC. MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO. 80 nuevas industrias se asientan en Paraguay durante Gobierno del Presidente Cartes. Asunción: Mic, 2016.

MORALES, Josefina et al (Org.). El Eslabón Industrial: Cuatro imágenes de la Maquila en México. Ciudad de México: Editora Nuestro Tiempo, 2000.

PND. . Plan Nacional de Desarrolo Paraguay 2030. Asunción: Paraguay, 2014. Disponible en: <http://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf>.

ÚLLTIMA HORA (Paraguay). Paraguay sería la nueva China, anticipan. Última Hora. Asunción, p. 20-22. 16 abr. 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/paraguay-seria-la-nueva-china-anticipan-n983657.html>.

VALOR ECONÓMICO (Brasil). País se apresenta como 'oásis' para atrair capital externo. Valor Económico. Sao Paulo, p. 11-12. 4 nov. 2016. Disponible en: <https://www.pressreader.com/@Alan_Fretez_Bobadilla/9NC8AJPA8QJ1>.

VUYK, Cecilia. Subimperialismo brasileño y dependencia del Paraguay: Los intereses económicos detrás del GOLPE DE ESTADO de 2012. Asunción: Cultura y Participación, 2014.

# Estructura económica del Paraguay. El papel de la renta en el proceso de acumulación capitalista

Alhelí González[1]

**Resumen**

Al analizar la estructura económica del Paraguay es preciso comprender la centralidad que ocupa el papel de la renta en el proceso de acumulación del capital y el carácter privado de su apropiación a través de los diversos mecanismos distributivos. En ese sentido es menester analizar el impacto económico real de las llamadas "agroindustrias" tanto en la generación de empleos como en su contribución al desarrollo del tejido industrial nacional.

La economía paraguaya se caracteriza fundamentalmente por una extremada liberalización y el desarrollo de un sector primario agroexportador altamente competitivo y rentable, ergo, con escasas posibilidades de emplear mano de obra, elementos que a su vez contradicen las tesis acerca de la persistencia de un *"capitalismo atrasado con rezagos feudales"*, entendiendo que el latifundio no implica per se la existencia de modos de producción antecesores al sistema capitalista, pues

1 Licenciada en Economía por la Universidad de Pinar del Río "Hermanos Saíz Montes de Oca" República de Cuba. Año 2014. Miembro de la Sociedad de Economía Política del Paraguay (SEPPY). E-mail: alhelicaceres@hotmail.com

comprendiendo el metabolismo social del capital, la concentración y centralización del capital y los medios de producción forman parte de la tendencia del desarrollo del modo de producción capitalista.

En ese sentido, el desarrollo del sector agroindustrial no implica en sí mismo desarrollo económico, entendiendo éste como el resultado de políticas públicas implementadas con propósitos redistributivos de la renta nacional.

## 1. Introducción

*"...En la historia de la acumulación originaria hacen época todas las transformaciones que sirven de punto de apoyo a la naciente clase capitalista, y sobre todo los momentos en que grandes masas de hombres se ven despojados repentina y violentamente de sus medios de producción para ser lanzadas al mercado de trabajo como proletarios libres, y privados de todo medio de vida. Sirve de base a todo este proceso la expropiación que priva de su tierra al productor rural, al campesino..."*

Karl Marx, El Capital Libro I, Cap. XXIV

Entender la complejidad socioeconómica del Paraguay pasa por comprender necesariamente el papel de la renta[2] y el carácter privado de su apropiación a través de diferentes cursos y mecanismos distributivos o de apropiación. Antes de proseguir detengámonos un momento en analizar brevemente la estructura de la economía paraguaya, es preciso aclarar qué entendemos por "estructura económica".

La estructura de una economía hace referencia a las relaciones que se establecen entre los sectores de la economía, a saber, el primario, sector en el que se incluyen las actividades relacionadas con la obtención de productos directamente de la naturaleza, tal como la agricultura, pesca, explotación de recursos forestales, etc., en el sector secundario se agrupan aquellas actividades relacionadas a la transformación de la materia prima obtenida de la na-

2 La renta puede ser minera, petrolera, comercial, importadora o agrícola, independiente de las particularidades de cada sector, el fundamento de esta categoría económica es el mismo (Muñoz, 2012).

turaleza, como la industria y el subsector de la construcción, y por último el sector terciario referido a los servicios, el sector servicios agrupa a las finanzas, servicios comerciales, profesionales y estatales. Una vez comprendida la expresión "estructura económica" realizaremos una breve descripción de la misma en el caso de la economía paraguaya.

## 2. Caracterización de la economía paraguaya

La mediterraneidad del país condiciona diversos aspectos de la vida económica del Paraguay y su relación con países vecinos y socios del MERCOSUR. La economía paraguaya es pequeña y se caracteriza fundamentalmente por su alto grado de liberalización, no cuenta con una cartera diversificada de productos exportables, siendo el sector primario exportador el dinamizador de la economía nacional.

El sector primario exportador se centra en la producción y exportación de la soja y carne vacuna, ocupando el 4to lugar en la exportación de soja y el 5to en la exportación de carne, el subsector de los agronegocios ha tenido una expansión considerable, siendo actualmente uno de los mayores generadores de divisas para el país y teniendo como "producto estrella" a la soja y sus derivados.

Es preciso señalar otro aspecto que hace a la economía paraguaya, este es que a diferencia de sus vecinos, Paraguay no se adhirió a la política desarrollista diseñada por la CEPAL de industrialización por sustitución de importaciones (Modelo ISI) o desarrollo hacia "adentro", el desarrollo en el país fue siempre concebido como un desarrollo hacia "afuera", lo que conllevó a una deficiencia en la conformación de un tejido industrial capaz de coadyuvar a un proceso de diversificación de la matriz productiva del país.

Un dato importante a destacar es que entre las limitaciones de carácter estructural del Paraguay se encuentra el pequeño mercado interno, los elevados costos de transportación de mercancías derivados de la mediterraneidad y la falta de inversión en infraestructura vial, además de la precaria base tecnológica de la que dispone.

A todo esto se le añade el largo período dictatorial por el que atravesó la sociedad paraguaya entre los años 1954 a 1989, la dictadura de Alfredo Stroessner, la más prolongada de la región y una de las más sangrientas, sentó las bases y desarrolló una política prebendaria y clientelar con el propósito de perpetuar el régimen. Dentro de esta política se ubica no sólo la malversación de fondos públicos sino que además tuvo lugar un proceso de repartición ilegal de tierras públicas, estimaciones sugieren que más de 8 millones de hectáreas fueron distribuidas a pequeño sector de la casta política y militar. En este punto cabe agregar por ejemplo que el 45% de las tierras aptas para la producción fueron distribuidas por el Instituto de Bienestar Rural (IBR) desde 1963 hasta 1999 de manera irregular[3].

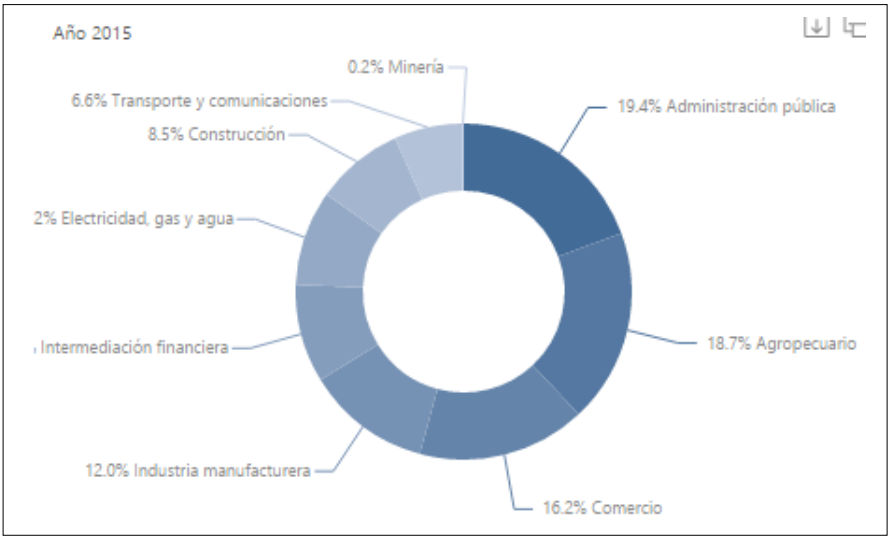
Esta práctica fundada por el stronismo y sostenida hasta hoy por los partidos políticos tradicionales ha significado que un pequeño puñado de la población, menos del 3%, concentre en sus manos el 83% de las tierras productivas del país, generando un grave conflicto social en la disputa por la tierra. Según estimaciones de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura (FAO) el índice de Gini de desigualdad de la tierra se incrementó durante el período 1999 – 2008, pasando de 0,91 a 0,93, siendo el más alto a nivel mundial.

Por último cabe resaltar que la economía paraguaya no ha sufrido grandes transformaciones desde la instalación de las hidroeléctricas puesto que como podemos observar en la gráfica siguiente, el sector primario exportador sigue teniendo un peso predominante en la conformación del Producto Interno Bruto (PIB).

El sector industrial del Paraguay es pequeño, como puede observarse en la gráfica y se caracteriza por una fuerte dependencia de los productos agrícolas razón por la cual fluctúa en función de los resultados de la producción agrícola. En lo que respecta al sector terciario, el mismo es muy atomizado, conformado sobre todo por un gran número de negocios pequeños, dentro de los que se destaca la expansión de las cadenas de supermercados en los últimos años, se encuentran

3 Revisar nota ABC http://www.abc.com.py/especiales/25-aniversario-del-golpe-de-1989/la-herencia-de-la-dictadura-1204521.html

**Gráfico 1:** Valor Agregado del PIB por actividad económica a precios corrientes




Fuente: http://interwp.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Economico.html?pais=PRY&idioma=spanish

además los monopolios estatales de servicios públicos como la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP), Petróleos del Paraguay (PETROPAR) y la Compañía Paraguaya de Comunicaciones (COPACO).

Como hemos podido observar a partir de la caracterización de la economía paraguaya, el sector preponderante en el que se sustenta es el primario exportador y en este, el subsector de los agronegocios juega un papel importante en el proceso de acumulación del capital en el Paraguay, para ello analizaremos en primera instancia la categoría Renta en los clásicos de la economía burguesa y posteriormente en Marx.

## 3 ¿Qué entendemos por renta?

En principio pudiéramos decir que la renta[4] –en el sentido neoclásico- es cualquier forma de ingreso percibido, excluyendo así su carácter específico. Por ejemplo, para David Ricardo (1985)[5], las tierras de peor

4 En Asdrúbal Baptista (2010) podemos encontrar la distinción entre renta y renta de la tierra.
5 Ricardo, D. (1985). Principios de economía política y tributación. Editorial Ayuso. Madrid, España.

calidad no deberían de pagar renta. En Samuelson y Nordhaus (1999) encontramos que la renta es el "flujo de salarios, intereses, dividendos y otros ingresos que recibe un país o una persona durante un período determinado (normalmente un año)", en cambio, en la The New Palgrave Dictionary of Economics (2008): define la renta como "el pago por el uso de un recurso, bien sea tierra, trabajo, equipos, ideas o incluso dinero". El término suele estar restringido al pago de cualquier recurso. Es con Marx donde la renta adquiere un carácter específico tomando en cuenta que bajo el capitalismo todo absolutamente todas las cosas adquieren el carácter de mercancía aun cuando estas cosas no sean creadas por el trabajo humano, por ello, para Marx no tiene ningún sentido que el dueño de la tierra (de peor calidad) no cobre al capitalista por su uso, es ahí donde entra el tema la supervivencia de los diferentes sujetos sociales bajo el capitalismo, la valorización del valor, o sea, la valorización del capital bajo el influjo de la propiedad privada.

Según Marx… La propiedad privada sobre la tierra presupone el monopolio que ejercen determinadas personas sobre ella y que les otorga el derecho de disponer de la misma, partiendo de esta base, la valorización económica del territorio tiene lugar bajo el régimen de producción capitalista y es en este sentido en el que la renta del suelo constituye la forma en la que se realiza económicamente la propiedad territorial.[6]

Es decir, la renta es el monopolio sobre la propiedad de condiciones no reproducibles por el trabajo humano, tal es el caso de la tierra que es una mercancía no producida por el hombre.

De este modo, el capitalista arrendatario en forma contractual acuerda con el terrateniente la entrega de determinada suma – renta del suelo- por su utilización y se compromete a la vez en mejorarla, cuestión que incrementa el valor del territorio. Es por ello que al arrendatario le interesa la disminución del período de arrendamiento y este problema se soluciona a través de la compra-venta de las tierras que en el caso paraguayo (se da por medio o mediante) de la usurpación y expropiación violenta y brutal de los pequeños productores y de sus familias, avalada por el Estado burgués y sus instituciones.

6 Marx, Karl "El Capital" Libro III, Sección Sexta. Capítulo XXXVII. Pág. 626 – 650.

En este sentido, la tasa de ganancia y la renta de la tierra constituyen dos variables fundamentales de la acumulación de capital[7], que debemos tener presente al momento de analizar la dinámica capitalista del sector agroindustrial y de los subsectores que lo conforman. Es preciso comprender en este punto que por lo general en las economías latinoamericanas el capital industrial sea nacional o extranjero radicado en la región por lo general se sirve de la renta para su valorización y un ejemplo de ellas son las agroindustrias.

En el Paraguay, el desarrollo de la acumulación capitalista conlleva en este sentido a la concentración y centralización del capital y de la tierra, y por consiguiente, la expulsión de miles de familias campesinas de sus territorios siendo despojadas de los medios de sustento. Los resultados de la expansión del agronegocio son alarmantes, haciendo del Paraguay el país con la peor distribución de la tierra.

En este sentido, cifras correspondientes al año 2008 indicaban que el 3% de las fincas ocupaban el 85% de la tierra, en tanto que datos actuales señalan que el 94.25% de las tierras son destinadas a la producción de materias primas para exportación mientras que solamente el 5.75% es destinada a la producción *campesina*[8].

## 4. ¿Qué es Paraguay y que representa para el mercado mundial?

La economía paraguaya se caracteriza fundamentalmente por el elevado grado de apertura y en este sentido según informes del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP) en el 2013 el Grado de Apertura de la economía paraguaya alcanzaba el 88%, índice que comparado con el MERCOSUR, igual al 25%, Alianza del Pacífico 55% y el resto de la región latinoamericana y caribeña, Paraguay alcanzaba el mayor grado de apertura.[9] Este indicador expresa a su vez el grado de dependen-

7 Dachevsky, F. G., y Kornblihtt, J. (2011). Aproximación a los problemas metodológicos de la medición de la tasa de ganancia y la renta de la tierra petrolera. *Documento de Jóvenes Investigadores*, *27*.

8 http://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2016/12/informe-agronogecio-2016.pdf sitio web consultado el día miércoles 29 de marzo de 2017.

9 http://www.cadep.org.py/2011/11/obei-informes/ Informe Nro. 5: Evaluación del Comercio Exterior 1991 – 2013. Consultado el día jueves 30 de marzo de 2017

cia externa del país, un elevado grado de dependencia externa implica mayor vulnerabilidad a los shocks externos fundamentalmente cuando éstos afectan a sus mayores socios comerciales intrazona y extrazona.

La liberalización económica constituye en una tranca para el desarrollo de un tejido industrial que posibilite al país mejorar su competitividad y productividad, ya que las escasas empresas nacionales se ven incapaces de competir ante productos provenientes de países vecinos con una mayor productividad del trabajo.

Las exportaciones de la economía paraguaya se sostienen fundamentalmente en el sector agrícola, siendo este el que genera mayores ingresos en divisas. El sector de los agro negocios representó en el año 2015 el 41% de la economía nacional, en lo que respecta a la participación por sectores en la composición del PIB en el mismo año, la agricultura representó el 18.5% y la agroindustria el 2.3%.[10]

En lo que respecta al año 2016 la Cámara Paraguaya de Oleaginosas y Cereales (CAPPRO) compuesta por las siguientes empresas; ADM, ALGISA, BISA, Bunge, Cargill, ContiParaguay, COPAGRA, MERCO (LDC) y Oleaginosa Raatz, expresaba que el sector agroindustrial registró una fuerte contracción y desde hace 4 años no se registran inversiones nuevas en el sector que vayan más allá del mantenimiento de la capacidad instalada en el país[11].

La contracción del sector en el año 2016 se debió según la CAPPRO al incremento de la exportación de la materia prima, la misma que es procesada en los países vecinos. En el año 2016 la exportación de la soja en su estado natural representó el 60% de la producción local, mientras que el 40% restante correspondió al sector agroindustrial[12].

Como hemos podido apreciar, la especialización que le ha dado el capital a la economía paraguaya es orientado en torno a la exportación

10 http://www.mre.gov.py/v2/novenoconcurso/docs/materias/Agricultura%20y%20desarrollo.pdf consultado el día jueves 30 de marzo de 2017.
11 http://www.lanacion.com.py/foco/2017/03/09/mantener-competitiva-a-la-agroindustria/ consultado el día jueves 30 de marzo de 2017
12 íbidem

de productos con escaso valor agregado, lo cual se encuentra relacionado a la posición que ocupa el país en el mundo como proveedor neto de materias primas, lugar que le fuera asignado gracias a la división internacional del trabajo sustentada en la teoría de las ventajas competitivas, elemento predominante en el intercambio comercial.

## 5. El desarrollo primario agroexportador y la disputa por la renta

El desarrollo primario agroexportador es el eje central de la economía paraguaya, este sector es altamente competitivo, completamente mecanizado *–elementos que contradicen la teoría de la existencia de un "capitalismo atrasado con rezagos feudales"*– lo cual implica una escasa utilización de mano de obra, por tanto baja capacidad para absorber la demanda laboral vigente en el país y siendo a su vez, el responsable del éxodo masivo de los campesinos hacia las ciudades o a países vecinos, convirtiéndose en exiliados económicos.

Este sector es el de mayor expansión y generador de divisas, en él se refleja el carácter privado de la renta, es decir, no es el Estado paraguayo el que disputa la renta agraria a través de mecanismos impositivos o retenciones, sino mas bien son los actores privados de los diferentes sectores que componen la economía nacional quienes se disputan la renta.

En este sentido, el tipo de cambio representa un mecanismo de distribución de la renta, al igual que el gasto público, el gasto social, el subsidio a determinados productos, etc. Y en este sentido podemos apreciar que son los actores privados tales como el capital comercial, la banca y el capital industrial son quienes resultan ganadores en esa disputa, con los subsidios a la electricidad, al combustible, etc. En tanto que el gasto social y el gasto público se ven severamente afectados por las políticas económicas restrictivas impuestas por los gobiernos de turno, cuestión que profundiza la concentración de la riqueza en pocas manos y la pauperización de la mayoría.

## 6. ¿Agroindustria para el desarrollo?

En este punto cabe preguntarnos si la agroindustria puede sostenerse sin la renta, lo cual es el *"Deber ser",* y en ese sentido A. Smith

ha demostrado que la renta del suelo del capital invertido en la producción agrícola se halla determinada por la renta del suelo que arroja este capita[13] .

Igualmente, al hablar de *"desarrollo"* debemos comprender que cualquier actividad económica no implica *per se* desarrollo económico, es decir, es menester el Estado y sus instituciones el diseño de un Plan de Desarrollo Nacional y la instrumentación de políticas económicas que coadyuven a este proceso. Es preciso igualmente diferenciar desarrollo económico de crecimiento económico, pues de nada sirve la expansión del PIB si observamos una sociedad en la que la brecha entre ricos y pobres se va ensanchando cada vez más, lo cual responde naturalmente a la lógica del funcionamiento del modo de producción capitalista que tiende a la concentración de la riqueza en pocas manos y la pauperización de la clase trabajadora enajenada en el capital. De ahí que quepa la pregunta *¿Es posible hablar de "desarrollo" en el capitalismo?*, evidentemente no. Es precisa una nueva forma de organización social para lograr superar los flagelos sociales provocados por un sistema económico basado en la expoliación de los recursos naturales y la explotación de la fuerza de trabajo.

Al preguntarnos *¿Agroindustria para el desarrollo?* Debemos considerar cuáles son los sectores que generan mayores ingresos en divisas necesarias para el funcionamiento del resto de la economía. Así como cabe preguntarnos cuáles son las reales potencialidades del sector en lo que se refiere a generación de empleo y la utilización de tecnologías amigables con el medio ambiente, teniendo en cuenta el carácter depredador del modelo económico vigente y fundamentalmente preguntarnos cuáles son los actores que se disputan la renta, teniendo en cuenta que el proceso de acumulación de capital posee un contenido mundial que se expresa en formas nacionales.

13 Marx, Karl "El Capital" Crítica de la Economía Política. Libro III. Sección Sexta. Capítulo XXXVII. Pág. 625 – 650.

# Falacia en construcción política pública agropecuaria en Colombia. Pre y Post conflicto

Myriam Mercedes Cala Amaya[1]
Diana Patricia Falla Rey[2]
Jorge Edison García Álvarez[3]

**Resumen**

Las construcciones sociológicas de los pueblos tienen en su realidad la base de su transformación. Aunque la comprensión de las experiencias de sus hermanos es un elemento significativo a revisar, máxime cuando reflejan realidades con impactos regionales. Latinoamérica y, por ende Paraguay, procuran participación efectiva en la construcción, seguimiento y evaluación de la política pública, lo cual encuentra en la realidad reciente colombiana de pre y post conflicto una experiencia significativa porque muestra como la dinámica de decisión centralista sigue siendo imperante, incluso en eventos como la construcción de los Acuerdos de la Habana donde se proponen los cimientos de la transformación de la política agro-

1 Colombiana. Economista. Maestría en Educación – USTA Colombia. Estudiante do Mestrado em Agronegócios e Desenvolvimento Regional – UFMT, Cuiabá, Mato Grosso - Brasil. Docente USTA – Colombia. E-mail: myriamcala@usantotomas.edu.co
2 Colombiana. Abogada. Estudiante de la Maestría Estudios De Desarrollo Local. Universidad de los Llanos. Villavicencio – Meta – Colombia. Docente USTA – Colombia. E-mail: dianafalla@usantotomas.edu.co.
3 Colombiano. Profesional en mercadeo y publicidad. Magister en administración. Universidad Nacional de Colombia. Docente UNILLANOS y USTA, Colombia. E-mail: jorgemyp@gmail.com

pecuaria nacional. La conclusión se logra luego de hacer un análisis de caso con las asociaciones de campesinos en la región del Ariari –Guayabero, tradicionalmente excluidas, donde actúan históricamente los grupos desmovilizados negociadores en el proceso de paz actual, que se configura como una de las zonas de mayor potencial de transformación agropecuaria del país (de economía familiar a agro negocios). La realidad colombiana muestra como los procesos de participación de las comunidades siguen siendo reemplazados por pseudo liderazgos que no reflejan la realidad de los pueblos, limitan el fortalecimiento del capital social local, incluso por parte de quienes desarrollan todo un proceso de lucha de más de medio siglo, donde su bandera ideológica apunta a favorecer el derecho a la auto determinación. Se analiza el tema desde las comprensiones generales de acceso a crédito, a tierras y seguridad alimentaria.

## 1. Introducción

Las construcciones de la realidad de los pueblos a través de la historia tienen en la base de su transformación, no solamente la comprensión de sus propias experiencias, sino también las construidas a partir de las de sus hermanos, en la medida en que son los laboratorios sociales, a partir de los cuales puede acercarse a lo que pudiera ser su ambiente en caso de decidir en tal o cual sentido en un periodo determinado.

El mundo en general, más tarde o más temprano, al igual que Latinoamérica y por ende, Paraguay y Colombia, han enfrentado y siguen enfrentado crisis sociales, que aun cuando parecieran tener multiplicidad de causas, acciones, reacciones y resultados, terminan siendo el reflejo de un juego de grupos de poder que cual tablero de ajedrez, direccionan sus acciones en función de lograr sus intereses.

La realidad colombiana ha sido un laboratorio singular a nivel social, que por lo menos en los últimos 70 años ha permitido poner a prueba no solamente la resistencia de una sociedad a dejarse corroer por un conflicto armado, donde la lucha dejo de ser solamente por el pueblo hace mucho tiempo, sino que además comienza a hacer uso de su capacidad de aprender y a hacer de la resiliencia su mejor capacidad. Esto es particularmente importante si se nota que es una

sociedad donde ya solo en calidad de excepción se pueden encontrar personas que hayan nacido en ambientes de aparente paz.

Esta conversa propone la revisión de supuestos de construcción de política pública en ambientes actuales en Colombia, donde el tema agropecuario es singularmente significativo no solo a nivel de conflicto armado sino de la realidad misma en las regiones y pretérito incluso a la aparición de las guerrillas nacionales, donde se tienen ya algunos grupos con quienes se firma el proceso de paz; otros con quienes se negocia para lograr entrar en condiciones de post conflicto; otros de quienes aún se están esperando propuestas en donde cimentar posibles negociaciones; y otros, a quienes ni siquiera se les han propuesto condiciones que faciliten el acercamiento de negociación. Todos ellos como se ve, en el fondo están proponiendo conversaciones, que dejan ver como los grupos que han estado excluidos, quieren ser oídos y participar en la construcción de su propuesta de futuro.

En este sentido, el presente documento tiene como soporte los avances de dos investigaciones[4] que se vienen desarrollando de manera independiente por los investigadores, que en su proceso de formación post gradual han procurado conversar en términos de desarrollo regional, encontrando que se coincide en tres aspectos fundamentales: de un lado, la preocupación que asiste respecto de la manera de incluir a los campesinos y sus organizaciones en la toma de decisiones y en la asignación de recursos de política pública; de otro, la preocupación respecto de lo que ocurre con esa población ubicada en una región particular de Colombia, definida como las comprendidas en las riberas de los ríos Ariari y Guayabero, en el departamento del Meta, de condiciones geofísicas excepcionales, con municipalidades jóvenes y donde los procesos de transformación de

4 De un lado, resultados preliminares de la Investigación desarrollada por Diana Patricia Falla, "Percepción De Los Campesinos Del Acuerdo No. 001 De La Habana. Un Análisis De Las Apreciaciones De Las Asociaciones Campesinas En El Territorio Del Ariari – Guayabero" en su calidad de estudiante de la Maestría en Estudios De Desarrollo Local. Universidad de los Llanos. Villavicencio – Meta – Colombia. 2016, y del otro, la investigación desarrollada por Myriam Mercedes Cala Amaya "O Conteúdo social da política pública de crédito Da Colômbia. 2007 – 2016", en su calidad de estudiante en el Mestrado em Agronegocios e Desenvolvimento Regional, en la Universidade Federal de Mato Grosso, en Brasil. 2017.

la economía tradicional al agro negocio en los últimos años ha sido singularmente importante; y, en tercer lugar, el comprender el nivel de integración real que puede existir entre lo que el estado y los grupos al margen de la ley consideran que están reflejando en una mesa de negociación como la de La Habana[5], respecto de lo que las comunidades realmente están queriendo tener como solución a nivel equidad y de mejora en la cuestión agraria.

Para el caso, se hace una investigación de tipo exploratorio, en la medida en que no se encuentran documentos que muestren la posición de los dirigentes de las organizaciones campesinas ubicadas en la región del Ariari – Guayabero frente al tema de pensamiento frente al Tratado de Paz en La Habana y, de carácter descriptivo, en tanto se muestra la manera como durante los últimos 10 años se ha manejado el tema del crédito agrario, como una política que finalmente ha excluido a los hogares de economía familiar de la posibilidad de acceder a recursos con los cuales se puedan mantener social, económica y políticamente favorecidos en sus territorios.

El documento entonces, va a ofrecer un primer momento de posicionamiento respecto de lo que teóricamente debe mover el quehacer tanto del estado como de la sociedad en estos contextos de favorecer el bienestar de las personas, luego de lo cual se propone los resultados generales de la pesquisa y así finalmente se propone la discusión general frente a los hallazgos.

## 2. Posicionamiento de discusión

### 2.1. Del papel de los particulares y del estado

El contexto en el que se mueven todas las sociedades del mundo, que conforman un determinado territorio perteneciente a un país; donde opera un estado más o menos participativo, responsable y distribuidor de riqueza; representado por un gobierno más o menos centralizado; con más o menos niveles de desarrollo; donde los ciudadanos están más o menos satisfechos con lo que tienen y pueden aspirar a alcanzar, no es más que el reflejo de la manera como los

5 Revisar la evolución y los resultados en la página oficial http://www.acuerdodepaz.gov.co/

grupos de poder que se han conformado a través de la historia han logrado establecer un juego donde los sujetos que conforman los equipos enfrentados en intereses han podido o no, ser capaces de entender la particularidad de los elementos que se relacionan en el tablero, no solamente entre ellos sino incluso en la relación que tienen con los mismos jugadores.

Las razones que motivan la creación de grupos interesados en ejercer poder en un determinado territorio han tenido razones políticas, sociales, culturales, económicas y ambientales diversas a través de los tiempos. Sin embargo, en los últimos seis siglos se nota cada vez de forma más explícita, como ha venido ganando papel sobresaliente el componente económico a través de la figura del mercado, como factor preponderante en la definición no solamente de los jugadores que entran al escenario de convertir a las regiones en sus tableros de juego, sino también en entender a los sujetos en piezas que pueden ser movidas en función de lograr obtener el máximo rendimiento de su inversión, por encima incluso de olvidar que quienes en ultimas se están quedando por fuera de los beneficios de ese proceso, son sujetos que interactúan en un sistema singular, importante, mucho más complejo que el mero interés particular y momentáneo experimentado por quienes cosifican la comprensión de la otredad.

Lograr mantener una puja de poderes en un escenario no tiene por qué ser descalificada en sí misma. Es más, de ninguna manera se quiere satanizar al mercado y considerar que si el desapareciera los problemas en el mundo terminarían y todos podrían ser felices. Por el contrario, ese intercambio que sucede en ese ambiente puede favorecer el relacionamiento entre los sujetos en la medida en que se pudiese imprimir un fuerte condicionamiento ideal de equidad en las oportunidades de beneficiarse en esas relaciones de forma mutua.

El intercambio como tal puede ser parte de la estrategia para alcanzar el bien - estar de los pueblos y el fortalecimiento de la sociedad. La dificultad surge cuando históricamente se han centrado los beneficios en unos pocos, quedado por fuera unos grupos poblacionales, que representan las mayorías regularmente, para quienes su condición de sobrevivencia pasa a ser dependiente de lo que quienes tienen el

poder (cultural, económico, social, político), compartan con ellos, sea porque por caridad o por filantropía decidan hacerlo; o sea porque se inventan figuras que proponen líneas de acción donde se procuren corregir los daños que de manera convencional o fortuita se hacen en el actuar de los negocios, como sucede con temas de responsabilidad social, especialmente canalizado al sector empresarial.

Ahora bien, desde la antigüedad cuando se nota que se requiere de una figura que represente y de unidad a los ciudadanos que conforman un territorio, entonces se acude a la figura del Estado, creado como una súper estructura por parte de la sociedad, a quien se le endilga en los actuales tiempos, el encargo de gestionar el desenvolvimiento de sus habitantes, buscando que cada vez, por menos en teoría, se sientan más sujetos, donde temas como la equidad y la verdadera participación de los ciudadanos se hacen fundamentales[6].

La cuestión que ha llevado a que las dificultades se hagan más marcadas no solamente entre los grupos de poder que ocupan un territorio, sino entre los diferentes sujetos que conforman el sistema donde ellos operan, es que cada vez se han hecho más apremiantes los deseos de unos y otros por tener los máximos beneficios en el menor tiempo posible y de atesorar cada vez más beneficios a partir de los recursos que se ponen en juego en el contexto, donde el componente de riesgo sea compensado, pensando en hacer movilidad de los recursos en ambientes globales dependiendo de los contextos donde se tengan los mejores beneficios, porque se considera que quien tiene el poder económico lo logra porque accede al recurso capital y a su vez, puede con él tener cabida en los círculos donde se mueven sus homólogos, de suerte que con ellos termina participando también en los grupos de poder político, con quienes puede influenciar la toma de decisiones en ambientes que tienen que ver con la vida social, cultural y económica de las regiones, de los estados y del mundo en general.

No debe olvidarse claro está, que como lo propone García (2010) el Estado es "una organización política regida por el Derecho… Estado de

6 De hecho, nadie teniendo la libertad de participar y de proponer la relación entre gobernantes y gobernados, va a querer un estado donde a él como sujeto se le nieguen sus derechos.

nuestros días es una persona jurídica que actúa mediante órganos y éstos establecen un conjunto de relaciones jurídicas recíprocas con la base social de la comunidad organizada, es decir, con los ciudadanos".

Ahora bien, dadas las tergiversaciones que en lo social han venido acumulándose a través de los tiempos, se ha configurado entre las funciones del estado las corregir esos procesos de parcialidad entre los jugadores del ajedrez económico y así es como se ha propuesto un papel más o menos intervencionista, dependiendo en últimas de que tan favorable pueda ser el papel para favorecer la generación de beneficios para los grupos de poder. Se proponen acciones de carácter redistributivo y distributivo, que pueden ser desenvueltas a través de la gestión en términos de política pública y que van a tener, según lo propone Lowi (1993) cuatro configuraciones según el nivel de concentración que se tenga tanto en términos de quien asume los costos, como de quien se favorece o recibe los beneficios.

Se habla de políticas redistributivas, cuando los asumen los costos y los beneficiarios están concentrados; políticas distributivas, cuando los que asumen los costos están difusos pero los beneficiarios concentrados; políticas regulatorias, cuando los que asumen los costos están concentrados pero los beneficiarios están difusos; y, políticas institucionales y constitucionales, cuando tanto los beneficiarios como quienes asumen los costos de las políticas públicas están difusos (Lowi, 1993).

### 2.2 Del sector rural en Colombia, política de crédito y la economía familiar

En los últimos tiempos el sector agropecuario en el mundo ha venido ganando un espacio significativo en el planeamiento del desarrollo que se pretende en los países, fundamentalmente porque los problemas que más perjudican a la humanidad, la pobreza y el hambre, tienen allí una fuente de singular importancia a la hora de procurar tener soluciones, en la medida en que allí se produce comida que es consumida por buena parte de la población del mundo, pero que además históricamente son estos grupos quienes se han encontrado alejados de las transformaciones de innovación y de los alcances de la política pública que pueda contribuir a mejorar su nivel de bien – estar.

Sin embargo se hace necesario en este momento de la discusión dejar claridad sobre las condiciones en las que se puede participar como productor del sector rural[7]. Una, en calidad de empresario rural y, otra, como productor de pequeña escala, quien regularmente mantiene alta dependencia tanto económica como cultural del campo.

De manera que para el caso del presente análisis se va a tener en cuenta lo que sucede con estos productores de pequeña escala, sea como sujetos beneficiarios por el acceso al crédito como política pública o sea porque han sido tenidos en cuenta de manera efectiva por los negociadores del proceso de paz en La Habana[8], para saber sus sentires y posicionamientos frente al tema agrario. De manera que se esperaría que siendo el tema rural tan álgido, se tuviera el cuidado de conversar con representantes validos de una de las regiones mas influenciadas por la presencia guerrillera como lo es precisamente la zona del Ariari- Guayabero en el Departamento del Meta.

La realidad del desarrollo en términos del sector agropecuario en América Latina y el Caribe – ALC ha dejado ver la existencia de propuestas bien diferenciadas en términos de producción, que resultan significativamente divergentes, tanto en la gestión como en la generación de resultados. Básicamente las diferencias están relacionadas con: a) Restricciones en las políticas macroeconómicas en los países, que favorecen el crecimiento económico en favor de la generación de ventajas comparativas en sectores estratégicos, y\o, b) Sesgo en las políticas comercial y agraria, que se direccionan al favorecimiento de encadenamientos productivos, dejando de lado la atención por aquellos procesos desarrollados por pequeños productores que no tienen capacidad de integración en el modelo de negocios globales y altamente competitivos.

---

7 Producción rural implica no solamente a quienes se dedican a la producción de bienes agropecuarios en áreas rurales y pequeños poblados, sino también a quienes generan servicios que tengan que ver con actividades rurales en esos contextos.

8 Esto porque precisamente son ellos los que han tenido que enfrentar con mayor peso la presencia de grupos guerrilleros en sus contextos de vida, han sido quienes han tenido que perder sus hijos en el conflicto, han pagado los impuestos de guerra ilegales y son, en teoría, los beneficiarios de una propuesta de lucha armada en la que los grupos como las FARC –EP cifran su propuesta de revolución, pues es la inequidad en la distribución de la tierra, el atraso en el sector rural y la incapacidad del estado para atender los requerimientos de esta población, frentes de lucha en su discurso revolucionario.

Este último componente ha ganado importancia a nivel internacional por la preocupación que se tiene sobre el futuro competitivo en la economía global y, particularmente, por las perspectivas de mejora en términos de encadenamientos de la política pública.

Los pequeños productores del sector agropecuario operan regularmente en condiciones de agricultura familiar. Basta ver como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO (2014), considera que nueve de cada diez explotaciones agrícolas son hechas por familias de este tipo. Igualmente se tiene que ellas son dueñas por lo menos el 80% de los títulos de propiedad en la América Latina y el Caribe rural – ALC Rural. Generan entre el 27% y el 67% de los alimentos requeridos del sector; ofrecen entre el 57% y el 77% de los empleos rurales de la región. Sin embargo, y a pesar de la importancia que tienen, se encuentra la paradoja de que solamente tienen en su propiedad entre el 12% y el 67% de la tierra dedicada a la explotación agraria, siendo en algunos países, entre ellos Colombia, uno de los países donde más cercana esta la participación al límite inferior de esta consideración.

Igualmente, se tiene que en ALC, teniendo en cuenta la distribución de los predios que se tienen dedicados a la agricultura familiar, solamente el 4% tienen esta destinación, mostrando una tendencia importante a la baja paulatina, dada la concentración de la propiedad, principalmente canalizada para la actividad de agro negocio (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentacion y la Agricultura - FAO, 2014).

En el caso colombiano, por lo menos el 94% del territorio del país tiene condiciones de vida rural donde se alberga alrededor del 32% de la población total, quienes han estado especialmente expuestos a dificultades relacionadas con concentración de la tierra, violencia y atraso en términos de acceso a los beneficios sociales y a la participación del estado, haciendo así más difíciles las condiciones de vida en el campo. Sin embargo, de la agricultura familiar se logran por lo menos el 79% de los alimentos que se consumen a nivel interno y por lo menos el 80% de los cultivadores tienen esa calidad y, de ellos, por lo menos el 30% de la población esta compuestas por mujeres jefe de hogar (Comite Nacional de Impulso Colombia - CNIC, 2014).

Atendiendo la definición que desde la política pública se da sobre el particular se tiene que la Agricultura Familiar es la forma de realizar las actividades agrícolas, pecuarias, silvícolas, acuícolas y pesqueras que dependen fundamentalmente del trabajo familiar de hombres y mujeres. La Agricultura Familiar es campesina, Indígena, Afro-descendiente, urbana, periurbana y neo-rural. Tiene como principales problemas el carecer o tener acceso limitado a la tierra, al capital, a bienes y servicios de la oferta pública y mercados; sin embargo, realiza múltiples estrategias de supervivencia y generación de ingresos; presenta una alta heterogeneidad y existe en forma de subsistencia, transición y consolidada. A nivel de política pública, se atiende a lineamientos ofrecidos por el Consejo Nacional de Política Económica – CONPES, quien ha tenido en cuenta básicamente acciones para atender estrategias de carácter multisectorial que favorezcan el crecimiento del sector rural como elemento fundamental para fortalecer su desarrollo (Consejo Nacional de Política Económica y Rural - CONPES, 2008).

Ahora, en condiciones de pobreza en el país siguen siendo igualmente importante las familias que dependen del sector agropecuario o que habiendo emigrado de allí, viven en las áreas urbanas y periféricas de las ciudades, sin que el ciclo de exclusión histórica de oportunidades por lo menos para que las nuevas generaciones tengan proyecciones con opciones diferentes de vida.

Atendiendo lo que propone Machado (2014), entre las razones que se tienen en cuenta para que se de esta situación en el país se identifican las relacionadas con la incapacidad que tienen las familias para acceder a recursos frescos, nuevos, sea de crédito o de inversión, con los cuales se pueda abocar a soportar su propio proceso productivo y de sobrevivencia, donde se tengan en cuenta sus particularidades de tenencia de tierra y de otros activos, de vinculación de su núcleo familiar tanto en las actividades productivas como en la propiedad de los bienes y el consumo, así como en lo referente al nivel de dependencia de la actividad agropecuaria para generar el presupuesto y la renta familiar.

Acorde a lo planteado por las Naciones Unidas a través del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola - FIDA (2016), la población que se encuentra en estado de pobreza vive en condiciones precarias, dado que no

tiene la posibilidad de tener ingresos permanentes y suficientes, situación que no le permite tener seguridad y comida, como tampoco capacidad de ahorro y de respaldo ante créditos, situación por la que queda por fuera del sistema financiero. Por ello menos del 10% de los hogares pobres tienen acceso a los servicios financieros básicos y quedan prácticamente excluidos de las oportunidades formales del sector. Regularmente están ubicados en actividades económicas de pequeñas producciones agropecuarias, trabajo independiente o economía informal.

Nótese como tanto productores como consumidores necesitan acceso al crédito para generar activos, crear y mantener sus medios de subsistencia, gestionar el riesgo y estabilizar su consumo. Si los pequeños productores del sector agrario pueden generar flujos de dinero en su actividad, pueden crear pequeñas empresas agrícolas; de esta manera, cuando ellos tienen mayores ganancias, van a procurar mejorar sus niveles de ahorro, generar recursos para pagar su seguridad social, mejorar su acceso a servicios sociales e invertir en mejorar sus explotaciones productivas.

Así las cosas se denotan a la generación de crédito para apoyar la agricultura familiar como una opción viable para forjar opciones de crecimiento en las regiones y perfeccionar las condiciones de acceso a servicios sociales y al mejoramiento en su calidad de vida

## 3. Acuerdo Número 1 de La Habana[9]

El Acuerdo Político Nacional alcanzado luego de más de 4 años de conversaciones entre las FARC – EP, configurado como uno de los grupos de guerrilla con más años de accionar en el territorio nacio-

9 Los diálogos de La Habana realizados entre delegados del Gobierno Nacional y delegados de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo FARC – EP, tienen como origen el Encuentro Exploratorio de La Habana, Cuba, entre el día 23 de febrero y el día 26 de agosto de 2012 y que termina el 24 de agosto del 2016,con firma del documento el 24 de noviembre de 2016 del Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, época desde la cual se vienen adelantando los procesos de adopción y ajuste a la legislación colombiana en función de adoptar los lineamientos del acuerdo y de dar soporte para la operativizacion de los seis puntos de base aprobados, donde precisamente el punto numero 1 tiene que ver con lograr una “Reforma Rural Integral” .

nal[10], y el Estado Colombiano, propone 6 puntos generales[11], que en palabras del documento, "pretenden contribuir a las transformaciones necesarias para sentar las bases de una paz estable y duradera" (Presidencia de la República de Colombia, 2016).

Atendiendo ya de manera específica lo que tiene que ver con el punto 1 del Acuerdo, este señala textualmente:

"Reforma Rural Integral", que contribuirá a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. La "Reforma Rural Integral" debe integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía" (Presidencia de la República de Colombia, 2016).

El acuerdo número uno de la Habana, tiene como objetivo principal el implantar una Reforma Rural Integral, a través de la distribución integral de la tierra, de forma gratuita, para ello, establece que es necesario, no solo la entrega de la tierra, sino que adicional a ello se debe otorgar capital semilla, capacitación, crédito, riego donde sea necesario, vías de acceso a los sectores en donde se realizará la entrega de tierras y garantizar los servicios de salud y educación a los beneficiarios de dicha política, para garantizar un entorno adecuado que contribuya a la productividad.

Los beneficiarios de esta política de acceso integral a la tierra, deben ser trabajadores con vocación agraria, sin tierra o quienes teniendo tierra, esta resulte insuficiente para lograr un desarrollo sostenible; es decir, los campesinos que realicen actividades agrícolas. Esto, en búsqueda de una política pública, que logre la sostenibilidad económica del territorio, entendiendo por territorio el espacio en el cual los

10 Creadas en 1964,según lo establecido en la página oficial de las FARC – EP disponible en http://www.farc-ep.co/#

11 El Punto 1. Se refiere a la "Reforma Rural Integral". El Punto 2. Se refiere a la "Participación política: Apertura democrática para construir la paz". El Punto 3 contiene el acuerdo "Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y la Dejación de las Armas. El Punto 4 contiene el acuerdo "Solución al Problema de las Drogas Ilícitas". El Punto 5 contiene el acuerdo "Víctimas". Y, el Punto 6 contiene el acuerdo "Mecanismos de implementación y verificación"

**Figura 1.** Acceso integral de la tierra. Acuerdo 1. Resumen

Fuente: tomado de la construcción hecha por Falla, D y García, J. "Percepción De Los Campesinos Del Acuerdo No. 001 De La Habana. Un Análisis De Las Apreciaciones De Las Asociaciones Campesinas En El Territorio Del Ariari – Guayabero". Villavicencio – Meta – Colombia. 2016.ma=spanish

actores, establece relaciones sociales, culturales, políticas e institucionales, que han sido condicionadas por determinadas estructuras de poder y por las identidades de los actores (PNUD, 2011).

La adecuada distribución de la tenencia de la tierra, particularmente de la propiedad rural en Colombia, ha sido una constante durante todo el siglo XX y a la fecha continua vigente. Atendiendo lo propuesto por Oses Herrera se tiene que:

"La política de tierras debe asegurar el uso eficiente y sostenibilidad de la propiedad de las tierras y la sostenibilidad económica y ecológica de las tierras y de los territorios. El fomentar la distribución equitativa de la tierra, se relaciona con el desarrollo sostenible del territorio la gobernabilidad y las oportunidades para los habitantes de una País. La tierra es el recurso natural sobre el cual se aplica el trabajo humano, el territorio es una construcción social" (Oses Herrera, 2012)

## 4. Metodología

La metodología empleada para el estudio de percepción adelantado por Falla y García (2016) obedece a una investigación de carácter exploratorio, con enfoque cuantitativo, surtiendo a través del método deductivo el proceso de análisis de los datos recolectados. La población objeto de estudio se define por las asociaciones campesinas y/o

agrícolas[12] de la región del Ariari – Guayabero[13] según lo propone ACNUR (2008), que se encuentran inscritas en el registro de entidades sin ánimo de lucro, con corte a 31 de diciembre de 2015, de la Cámara de Comercio de Villavicencio[14], la cual arroja un total de 20 asociaciones campesinas y/o agrícolas activas y renovadas. Atendiendo lo estipulado por Sampieri (2006) se someten a un muestreo no probabilístico, basado en cuotas, representada en el 50% del total de elementos objetos de estudio. Se aplica la técnica de las entrevistas telefónicas a los representantes legales de las asociaciones.

Atendiendo los datos de la Oficina de la ONU para los Refugiados – ACNUR (2015), estos municipios que conforman e territorio del Ariari – Guayabero ha sido afectado por la violencia ejercida por las FARC - EP, especialmente a partir de la década de los 90, en la cual fue ocupado por los frentes 7, 26, 27, 40 y 43.

En el caso de la investigación de tipo descriptivo adelantada por Cala Amaya (2017) lo que básicamente se analiza es la forma como la agricultura familiar ha sido comprendida y favorecida con el crédito rural, teniendo en cuenta para esto la información de tipo secundario, provisto por instituciones nacionales, que dan cuenta tanto de las políticas públicas como de los resultados en términos de acceso de las mismas.

## 5. Resultados

Del total de la población definida para hacer el análisis de percepción respecto del Acuerdo 1 de La Habana, se tiene que se tiene información del 45% dado que la condición de contacto es vía telefónica con el representante legal y sólo esa proporción accede a hacerlo voluntariamente o tiene teléfono reportado funcionando.

---

12 De acuerdo con el artículo 40 del decreto 2150 de 1995, la forma bajo la cual una colectividad de personas con intereses en común, se pueden agremiar para fortalecerse, bajo la figura de entidad sin ánimo de lucro, puede ser la asociación o la corporación.

13 El territorio del Ariari-Guayabero, está conformado por los siguientes municipios: El Castillo, El Dorado, Fuente de Oro, Granada, La Macarena, Uribe, Lejanías, Puerto Concordia, Puerto Lleras, Puerto Rico, San Juan de Arama, San Luís de Cubarral, Mesetas y Vista Hermosa

14 Cuyos registros se encuentren activos y al día en el pago de la obligación legal de renovación de acuerdo con el artículo 166 del decreto 019 de 2012

Las razones de creación de las organizaciones donde se agrupan los campesinos básicamente apuntan a procurar tener mayores beneficios del estado 44,4%, organizarse de manera solidaria para producir 44,4% y acceder a tierras 11,1%.beneficio. En este último caso, se refiere a una asociación de campesinos desplazados que se encuentra sin tierra y domiciliada en el Municipio de Granda - Meta.

**Tabla 1.** Principal razón de creación de la organización

| | | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|---|---|---|---|---|---|
| Válidos | Obtener beneficios del Estado | 4 | 44,4 | 44,4 | 44,4 |
| | Organizarse de manera solidaria para producir | 4 | 44,4 | 44,4 | 88,9 |
| | Acceder a tierras | 1 | 11,1 | 11,1 | 100,0 |
| | Total | 9 | 100,0 | 100,0 | |

Fuente: Falla, D y García, J. "Percepción De Los Campesinos Del Acuerdo No. 001 De La Habana. Un Análisis De Las Apreciaciones De Las Asociaciones Campesinas En El Territorio Del Ariari – Guayabero". Villavicencio – Meta – Colombia. 2016.

Para establecer el grado de conocimiento que tienen las asociaciones campesinas agrícolas y/o agrícolas del territorio Ariari-Guayabero se conoce en las entrevistas que por lo menos el 66,7% consideran no haber sido tenidos en cuenta para la construcción de los términos en los cuales se construye el Acuerdo N. 1 de La Habana, en un tema tan importante como la distribución de tierras.

**Tabla 2.** Percepción de participación en la construcción de bases para Acuerdo N. 1, en temas de distribución de tierras

| | | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|---|---|---|---|---|---|
| Válidos | TOTAL DESACUERDO | 5 | 55,6 | 55,6 | 55,6 |
| | DESACUERDO | 1 | 11,1 | 11,1 | 66,7 |
| | DE ACUERDO | 3 | 33,3 | 33,3 | 100,0 |
| | Total | 9 | 100,0 | 100,0 | |

Fuente: Falla, D y García, J. "Percepción De Los Campesinos Del Acuerdo No. 001 De La Habana. Un Análisis De Las Apreciaciones De Las Asociaciones Campesinas En El Territorio Del Ariari – Guayabero". Villavicencio – Meta – Colombia. 2016.

Ese resultado contrasta obviamente con los que muestran el nivel de conocimiento que tienen los representantes de las corporaciones, sobre el texto final del Acuerdo N. 1, sobre el acceso integral a la tierra. El

77,8% manifiesta tener poco conocimiento. Y los que manifiestan conocerlo, dicen que conocen como alrededor de este tema gira este primer acuerdo y que allí van a haber ayudas que el gobierno va a brindad a los campesinos tales como asistencia técnica, salud y vías de acceso.

**Tabla 3.** Percepción de conocimiento del Acuerdo N. 1, en temas Acceso Integral a la Tierra

| | | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|---|---|---|---|---|---|
| Válidos | POCO CONOCIMIENTO | 7 | 77,8 | 77,8 | 77,8 |
| | CONOCIMIENTO | 2 | 22,2 | 22,2 | 100,0 |
| | Total | 9 | 100,0 | 100,0 | |

Fuente: Falla, D y García, J. "Percepción De Los Campesinos Del Acuerdo No. 001 De La Habana. Un Análisis De Las Apreciaciones De Las Asociaciones Campesinas En El Territorio Del Ariari – Guayabero". Villavicencio – Meta – Colombia. 2016.

Respecto de la manera como han tenido conocimiento del Acuerdo N. 1 de La Habana, el 55,6% manifiesta que el conocimiento lo obtiene a través de la televisión; el 22,2% lo conoce mediante una socialización directa por el Gobierno, particularmente de delegados del Ministerio de Agricultura; y, en el mismo nivel con un 11,1% lo conocen mediante internet y socialización por parte de otras entidades, haciendo referencia expresamente a una entidad de carácter particular

**Tabla 4.** Medio de conocimiento de contenido del Acuerdo N. 1

| | | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|---|---|---|---|---|---|
| Válidos | SOCIALIZACION DIRECTA DEL GOBIERNO | 2 | 22,2 | 22,2 | 22,2 |
| | SOCIALIZACION POR OTRAS ENTIDADES | 1 | 11,1 | 11,1 | 33,3 |
| | TELEVISION | 5 | 55,6 | 55,6 | 88,9 |
| | INTERNET | 1 | 11,1 | 11,1 | 100,0 |
| | Total | 9 | 100,0 | 100,0 | |

Fuente: Falla, D y García, J. "Percepción De Los Campesinos Del Acuerdo No. 001 De La Habana. Un Análisis De Las Apreciaciones De Las Asociaciones Campesinas En El Territorio Del Ariari – Guayabero". Villavicencio – Meta – Colombia. 2016.

Respecto de la percepción que tienen las asociaciones gremiales de los niveles de beneficio que la región del Ariari – Guayabero puede tener con la implementación del Acuerdo 01, el 88,9% de los entre-

vistados, considera se va a ver beneficiada con la implementación del acuerdo independientemente si su asociación se ve beneficiada con esta implementación. Nótese como el 11,1% considera que no se generará un resultado positivo, sin que ello se pueda llegar a considerar como un efecto negativo del acuerdo.

**Tabla 5.** Percepción de favorecimiento de región del Acuerdo N. 1

| | | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|---|---|---|---|---|---|
| Válidos | SI | 8 | 88,9 | 88,9 | 88,9 |
| | NO | 1 | 11,1 | 11,1 | 100,0 |
| | Total | 9 | 100,0 | 100,0 | |

Fuente: Falla, D y García, J. "Percepción De Los Campesinos Del Acuerdo No. 001 De La Habana. Un Análisis De Las Apreciaciones De Las Asociaciones Campesinas En El Territorio Del Ariari – Guayabero". Villavicencio – Meta – Colombia. 2016.

De quienes consideran que va a traer beneficios, en igual porcentaje, con el 44,4%, los entrevistados consideran que tanto la adjudicación de tierras como la asistencia técnica, son los componentes más importantes para impulsar el desarrollo en la región del Ariari – Guayabero, que tiene para implementar el acuerdo número uno de la Habana. Con un 11,1% se encuentra el componente de vías de acceso, el cual consideran es importante para lograr una efectiva comercialización de sus productos agropecuarios.

**Tabla 6.** Domicilio principal de las Organizaciones analizadas.

| | | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|---|---|---|---|---|---|
| Válidos | MESETAS | 1 | 11,1 | 11,1 | 11,1 |
| | LEJANIAS | 2 | 22,2 | 22,2 | 33,3 |
| | SAN JUAN DE ARAMA | 1 | 11,1 | 11,1 | 44,4 |
| | CUBARRAL | 1 | 11,1 | 11,1 | 55,6 |
| | LA URIBE | 1 | 11,1 | 11,1 | 66,7 |
| | CONCORDIA | 1 | 11,1 | 11,1 | 77,8 |
| | GRANADA | 2 | 22,2 | 22,2 | 100,0 |
| | Total | 9 | 100,0 | 100,0 | |

Fuente: Falla, D y García, J. "Percepción De Los Campesinos Del Acuerdo No. 001 De La Habana. Un Análisis De Las Apreciaciones De Las Asociaciones Campesinas En El Territorio Del Ariari – Guayabero". Villavicencio – Meta – Colombia. 2016.

Todo este análisis de percepción es importante de revisar si se tiene que cuenta que ellas están ubicadas en un numero plural de municipios de la región, donde se instalan incluso, zonas de concentración, definidas por espacios donde de manera transitoria se hacen los campamentos de los ex guerrilleros mientras de hace el proceso de reinserción a la vida civil.

Además, si se tiene en cuenta que se encuentran asociados 682 usuarios en estas organizaciones y que cada uno de ellos representa un hogar ubicado en la región, se nota entonces que el nivel de participación respecto de la población total residente allí, es singular.

**Tabla 7.** Número de asociados en las organizaciones analizadas.

| | | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|---|---|---|---|---|---|
| Válidos | 28 | 1 | 11,1 | 11,1 | 11,1 |
| | 35 | 1 | 11,1 | 11,1 | 22,2 |
| | 40 | 1 | 11,1 | 11,1 | 33,3 |
| | 41 | 1 | 11,1 | 11,1 | 44,4 |
| | 48 | 1 | 11,1 | 11,1 | 55,6 |
| | 70 | 1 | 11,1 | 11,1 | 66,7 |
| | 90 | 1 | 11,1 | 11,1 | 77,8 |
| | 160 | 1 | 11,1 | 11,1 | 88,9 |
| | 170 | 1 | 11,1 | 11,1 | 100,0 |
| | Total | 9 | 100,0 | 100,0 | |

Fuente: Falla, D y García, J. "Percepción De Los Campesinos Del Acuerdo No. 001 De La Habana. Un Análisis De Las Apreciaciones De Las Asociaciones Campesinas En El Territorio Del Ariari – Guayabero". Villavicencio – Meta – Colombia. 2016.

Ahora bien, teniendo en cuenta que los beneficios que consideran los lugareños que pueden tener del Acuerdo N. 1 de La Habana están relacionados tanto con la adjudicación de tierras, como asistencia técnica y apoyo en materia de infraestructura, tras de ese proceso se ha de requerir fortalecer la política de generación de recursos frescos que favorezcan los niveles de inversión, donde para los miembros de estas asociaciones básicamente han de tener que acudir a los recursos del crédito, si quieren oxigenar el proceso y adentrarse en la modernización productiva, es que se procede a revisar la manera como ha venido evolucionando la toma de decisiones a nivel de crédito rural mediante la política distributiva estatal, lo que en

**Figura 2.** Principales productos y servicios de FINAGRO

Fuente: Cala Amaya, M.M. "O Conteúdo social da política pública de crédito Da Colômbia. 2007 – 2016". Cuiabá, Mato Grosso, Brasil. 2017.

definitiva permite ver un panorama de perspectivas del cumplimiento del Acuerdo y favorabilidad en términos de prácticas financieras para fortalecer la muda de la norma a futuro.

Teniendo en cuenta la manera como la política de crédito agropecuario entendida en el sentido de ser una medida de tipo distributivo por parte del Estado a través del Fondo de Financiación del Sector Agropecuario – FINAGRO[15], se estructurado se podría pensar que está cubriendo prácticamente todas las líneas de acción que se requieren en este tipo de acciones de política pública.

Ahora bien, esta observación parece tener aún más refuerzo cuando se revisa la información respecto de la manera como se estructura el

15 Creado a través de la Ley 16 de 1990 como parte fundamental en el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario. (Congreso de la República, 1990). Nace como una respuesta a la necesidad del sector rural de tener una entidad que además de ser especializada en el tema del crédito, tenga autonomía y que acogiera las hasta ahora dispersas funciones delegadas en varias entidades. Está vinculado al Ministerio de Agricultura, su cobertura es nacional, su carácter es mixto y forma parte, junto con los bancos y las demás entidades financieras que tengan que ver con el sector agropecuario.

crédito por líneas y opciones de acceso para los diferentes tipos de beneficiarios que se quiere favorecer en el sistema.

Debe tenerse en cuenta que atendiendo los parámetros de desarrollo de la investigación, el autor a marcado con * aquellos que pueden entrar en el calificativo de economía familiar, aun cuando de manera expresa en la descripción de FINAGRO no se expresa y con ** aquellas propuestas que La producción y/o comercialización se hace asociativamente, cumple con 3 condiciones: asistencia técnica, economía de escala y Comercialización la producción esperada

**Tabla 8.** Beneficiarios de los créditos de FINAGRO. 2016

| **Beneficiarios de los créditos de FINAGRO** | | |
|---|---|---|
| **Tipo de beneficiario** | **Definición** | **Programas a los que accede** |
| **Pequeño productor*** | • Personas naturales: que tengan activos totales máximo de 284 SMMLV, de todo el núcleo familiar; y, que por lo menos el75% de ellos estén invertidos en el sector agropecuario ó que por lo menos las 2/3 partes de sus ingresos provengan de la actividad agropecuaria<br>• Cualquier modalidad de organización de productores, siempre que sus miembros clasifiquen individualmente cada uno<br>Los productores con Reforma Agraria, el valor de esta tierra no se suma dentro de este valor de activos<br>MONTO MAXIMO DE CREDITO.<br>Hasta el 70% de sus activos | • Colombia siembra, en cultivos de ciclo corto, perennes e inversiones en riego, maquinaria y equipo, siembra, infraestructura, mejoramiento de suelos, transporte especializado, unidades y redes de frio, adquisición de toros puros y embriones<br>• Línea Especial de Crédito – LEC. Con tasa subsidiada<br>• Línea Especial de Crédito – LEC. General |
| **Joven rural*** | Definidos como persona natural que tenga entre 18 y 2u años de edad, con activos que no superen el 70%de los definidos para Pequeño Productor, con formación media, técnica, tecnológica o universitaria y/o experiencia en actividades rurales o agropecuarias. | Las mismas del Pequeño Productor, con diferente tasa |

| | | |
|---|---|---|
| **Mujer rural de bajos ingresos*** | Mujer cabeza de familia con activos no mayores del 70% de los definidos para pequeño productor persona natural. No requiere que sus activos totales estén invertidos en el sector agropecuario ni que los ingresos provengan del sector. MONTO MAXIMO DE CREDITO. Hasta 101.5 SMMLV | Las mismas del Pequeño Productor, con diferente tasa |
| **Comunidades Negras** | La Ley 70 de 1993 los identifica como el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana, con cultura propia, historia y costumbres dentro de una relación campo – poblado, que conservan conciencia de identidad que los diferencia de otros grupos étnicos. | Las mismas del Pequeño Productor, con diferente tasa |
| **Mediano productor*** | Persona con activos totales sean superiores a 284 SMMLV y hasta 5000 SMMLV | Las mismas del Pequeño Productor, con tasas de interés mas altas |
| **Gran Productor** | Persona con activos totales sean superiores a 5000 SMMLV | Las mismas del Pequeño Productor, con tasas de interés más altas |
| **Población víctima del conflicto armado interno** | Persona natural, calificada como víctima en la Ley 1448 de 2011 e inscritas en la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de Victimas | Línea de crédito especial creada para ellos. financia hasta el 100% del proyecto |
| **Población de Programas de Desarrollo Alternativo** | Personas que cuentan con certificación emitida por el Departamento de la Prosperidad Social -DPS | Línea de crédito especial creada para ellos. financia hasta el 100% del proyecto |
| **Población desmovilizada e reinsertada** | Personas que estaban al margen de la ley y reinsertadas a la sociedad civil certificada por el Comité Operativo para la Dejación de Armas- CODA u Oficina del Alto Comisionado de Paz | Línea de crédito especial creada para ellos. financia hasta el 100% del proyecto |

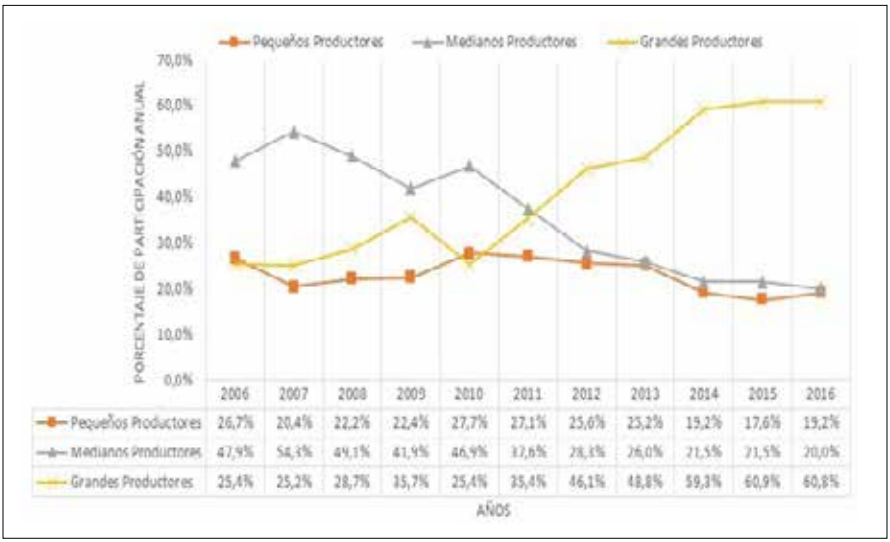
| | | |
|---|---|---|
| **Programas Especiales Fomento Agropecuario y Desarrollo Agropecuario **** | • **Esquema Asociativo.** Titular de crédito una asociación, cooperativo y/o organización del sector solidario que vincule pequeños, medianos y grandes productores. Con mínimo 2 años de vida. Se usa para:<br>• **Siembra:** mínimo el 50% del área sembrada debe ser desarrollada por pequeños productores. Si es de cultivos perennes, el área de los pequeños debe ser mínimo del 50%. Los medianos y grandes respaldan la operación de crédito en mínimo el 20% del valor de crédito de los pequeños.<br>• **Otras actividades:** mínimo el 50% de los asociados deben ser pequeños | Las mismas del Pequeño Productor, con tasas de interés que varían según el tipo de asociado |
| | • **Esquema de integración**. Titular y representante del crédito es una persona jurídica, denominado integrador, que selecciona y vincula como usuarios a los pequeños y/o medianos productores llamados integrados, para hacerla inversión | Las mismas del Pequeño Productor, con tasas de interés que varían según el tipo de asociado |

Fuente. Cala Amaya, M.M. "O Conteúdo social da política pública de crédito Da Colômbia. 2007 – 2016". Cuiabá, Mato Grosso, Brasil. 2017

Sin embargo, cuando se revisan los datos de acceso por tipo de productor a los recursos del crédito FINAGRO se nota una cuestión bien interesante, reflejada en la Figura 4, donde se nota que el pequeño productor es quien proporcionalmente menos participación ha tenido en la asignación de recursos, mostrando incluso como pasa de significar el 26,7% en el 2006, a tener solo el19,2% en el 2016. En el caso de los pequeños productores las condiciones son críticas en la medida en es el quien se contrae para dar paso a la mejora tan significativa que tienen los grandes productores. En 2006 los medianos significan el 47,9%, perdiendo 27,9 pp en el periodo mientras que los grandes ganan en la misma ventana 35,4 pp.

Ahora bien, cuando se revisa el Excedente Bruto de Explotación que se logra en cada una de las ramas de actividad del PIB constante del 2000 al 2014, se nota como la referida a la desarrollada en el sector

**Figura 3.** Participación por tipo de productor en el total del crédito FINAGRO. 2006 - 2016




| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Pequeños Productores | 26,7% | 20,4% | 22,2% | 22,4% | 27,7% | 27,1% | 25,6% | 25,2% | 19,2% | 17,6% | 19,2% |
| Medianos Productores | 47,9% | 54,3% | 49,1% | 41,9% | 46,9% | 37,6% | 28,3% | 26,0% | 21,5% | 21,5% | 20,0% |
| Grandes Productores | 25,4% | 25,2% | 28,7% | 35,7% | 25,4% | 35,4% | 46,1% | 48,8% | 59,3% | 60,9% | 60,8% |

Fuente: Cala Amaya, M.M. "O Conteúdo social da política pública de crédito Da Colômbia. 2007 – 2016". Cuiabá, Mato Grosso, Brasil. 2017.

rural, es la que más bajo nivel presenta en el periodo, apenas semejante a la que ocurre en el componente de Comercio, Reparación, Restaurantes y Hoteles. Y tiene la condición incluso de ser solo la sexta parte de lo que se demarca en promedio para el país en el año 2014.

## 6. Discusión

Como muestran los resultados de estas observaciones hechas en las investigaciones se explica porque la política de crédito no tiene efecto de favorecimiento en las comunidades con menores ingresos, en la medida en que los procesos que se adoptan, tanto para su discusión como para su implementación, no tienen en cuenta ni los requerimientos ni las condiciones reales en las que operan las comunidades, sino que responden a propuestas planteadas por entes centralizados que siguen conversando entre ellos, sin tener en cuenta a las bases.

Infelizmente se ha venido asumiendo que el estado es el responsable de lograr que los ciudadanos estén bien, sin intervenir mayormente en perjuicio de quienes más acumulan, de manera que en el

país, están procurando mejorar la calidad de vida de los más pobres a partir de los recursos que ofrecen las clases medias y asalariadas. Se asume que el estado es el primer responsable por el bienestar cuando se supone que los primeros que tienen que favorecer este ejercicio son los mismos particulares que son los que se benefician de los recursos que se tienen disponibles.

El ciudadano es en últimas el responsable de que en su contexto próximo y el del universo se pueda vivir y crecer en función de su desarrollo personal, social, económico y político. De manera que lo ideal en una sociedad es que quienes la conforman, como sujetos libres, que conviven en ambientes donde las oportunidades se generan y se acceden de manera equitativa puedan, desde dentro, decidir su norte y construir su camino. Estos a su vez, deberían reconocer y potenciar el capital social, históricamente construido, en función de favorecer la verdadera gobernanza. Desde esta óptica ahora, seguramente la conversación respecto de la experiencia en la que se encuentra la realidad colombiana de pre y post conflicto que muestra

**Tabla 9.** Excedente Bruto de Explotación como porcentaje del PIB Por ramas de actividad económica (clasificación Cuentas Nacionales). Serie 2000 - 2014p, Año 2005 = 100*. Índices de volumen

| Cod. | Concepto | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014p |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | % EBE | % EBE | % EBE | % EBE | % EBE | % EBE | % EBE | % EBE | % EBE |
| A. | Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca | 2,3% | 2,3% | 2,1% | 2,8% | 3,0% | 3,0% | 3,1% | 3,5% | 3,5% |
| 01 | Cultivo de café | 0,5% | 0,5% | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,1% | 0,4% | 0,4% |
| 02 | Cultivo de otros productos agrícolas | 1,5% | 1,4% | 1,2% | 1,8% | 2,2% | 2,0% | 1,4% | 2,0% | 2,4% |
| 03 | Producción pecuaria y caza incluyendo las actividades veterinarias | 3,5% | 3,7% | 3,3% | 3,9% | 4,3% | 4,6% | 5,4% | 6,3% | 5,6% |
| 04 | Silvicultura, extracción de madera y actividades conexas | 4,7% | 5,4% | 4,6% | 5,4% | 5,3% | 5,0% | 3,3% | 3,3% | 4,3% |
| 05 | Pesca, producción de peces en criaderos y granjas piscícolas | 2,5% | 1,0% | 1,2% | 7,4% | 5,5% | 6,1% | 6,8% | 6,5% | 6,1% |
| B. | Explotación de minas y canteras | 52,7% | 59,4% | 66,0% | 63,6% | 66,4% | 69,9% | 59,0% | 67,0% | 63,1% |
| C. | Industrias manufactureras | 15,5% | 16,2% | 15,7% | 16,4% | 16,3% | 16,3% | 16,5% | 17,1% | 16,9% |
| D. | Suministro de electricidad, gas y agua | 43,6% | 44,7% | 44,3% | 40,3% | 41,1% | 40,3% | 39,8% | 39,8% | 38,4% |
| E. | Construcción | 20,5% | 21,8% | 21,2% | 24,8% | 24,8% | 23,4% | 22,3% | 23,3% | 22,9% |
| F. | Comercio, reparación, restaurantes y hoteles | 5,5% | 4,8% | 4,3% | 3,8% | 2,9% | 3,1% | 3,3% | 3,2% | 3,2% |
| G. | Transporte, almacenamiento y comunicaciones | 17,6% | 18,1% | 17,1% | 18,3% | 17,4% | 16,8% | 16,0% | 20,3% | 21,4% |
| H. | Estab. financieros, seguros, act. inmobiliarias y ss a las empresas | 34,2% | 34,7% | 35,1% | 36,2% | 35,9% | 35,9% | 35,4% | 35,2% | 35,7% |
| I. | Actividades de servicios sociales, comunales y personales | 9,3% | 8,3% | 8,0% | 7,1% | 7,4% | 7,7% | 7,3% | 7,5% | 7,6% |
| | Total | 19,1% | 19,1% | 19,7% | 20,0% | 20,4% | 21,4% | 21,2% | 21,5% | 20,8% |

Fuente: Cala Amaya, M.M. "O Conteúdo social da política pública de crédito Da Colômbia. 2007 – 2016". Cuiabá, Mato Grosso, Brasil. 2017.

como la dinámica de decisión centralista sigue siendo imperante, incluso en eventos como la construcción de los Acuerdos de la Habana donde se proponen los cimientos de la transformación de la política agropecuaria nacional. Esto se ratifica cuando se nota ese análisis de percepción hecha a las asociaciones de campesinos en la región del Ariari – Guayabero, tradicionalmente excluidas, donde actúan históricamente los grupos desmovilizados negociadores en el proceso de paz actual, que se configura como una de las zonas de mayor potencial de transformación agropecuaria del país (de economía familiar a agro negocios). La realidad colombiana muestra como los procesos de participación de las comunidades siguen siendo reemplazados por pseudo liderazgos que no reflejan la realidad de los pueblos, limitan el fortalecimiento del capital social local, incluso por parte de quienes desarrollan todo un proceso de lucha de más de medio siglo, donde su bandera ideológica apunta a favorecer el derecho a la auto determinación.

En la composición agropecuaria de Colombia tiene singular importancia y participación la economía familiar; sin embargo, no ha tenido un tratamiento significativo en las propuestas de desarrollo nacional, situación que ha dejado a este importante componente de la población en condiciones de franco sub desarrollo, en donde temas como el acceso a la seguridad social, seguridad alimentaria, desarrollo tecnológico y mejora en los niveles de calidad de vida no se reflejan en las políticas públicas que procuran fortalecer esas comunidades tradicionalmente desprotegidas y cada vez más dejadas de lado en las posibilidades de mejora.

En el país, durante los últimos 10 años se tiene especial atención en hablar de la economía familiar, más como una propuesta tangencial donde se procura cumplir con lineamientos de carácter internacional definidos por entidades multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas – ONU, quien ha mostrado especial interés en el tema en el presente siglo cuando se propone trabajar con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y ahora con los Objetivos de Desarrollo Sustentable, que en términos prácticos solo hasta finales del 2014 empieza a tener un asomo en las transformaciones del política pública colombiana, que por lo menos a nivel de conversa-

ción con las bases, para efectos de tomar decisiones en este sentido, como se nota en el análisis de percepción hecho, no se tiene en cuenta, ni siquiera cuando se trata de tomar decisiones que van a afectar directamente a poblaciones que han tenido que sufrir los efectos de la presencia de grupos armados al margen de la ley y ahora, los efectos de todo un proceso de desarme y de pacificación donde sin duda, a futuro se van a generar migraciones y perspectivas diferentes de desarrollo regional, dado que las condiciones geofísicas de la región la han catapultado como una de fortalecimiento de la producción en agro negocios.

El tema del crédito como soporte de la política pública distributiva tiene como encaminamiento el de hacer un papel subsidiario, de apoyo para el desarrollo en las regiones donde se procura que teniendo un alto crecimiento económico generado por los grandes capitales, los campesinos con menor capacidad, van a tener los beneficios producto de ese desborde dinero, que llega a ellos de manera natural, producto del relacionamiento entre factores. Ahora, como ya la realidad se ha encargado de dejar ver, esa propuesta teórica no tiene suficientes argumentos como para demostrar que puede ser efectiva, lo que lleva a pensar que se requieren políticas públicas que sean capaces de integrar los temas fundamentales, hasta ahora solo tímidamente demarcados en la misma dirección: economía familiar y seguridad alimentaria.

Las estadísticas muestran que los recursos asignados para cubrir estos requerimientos de crédito agrario no tienen los efectos esperados, especialmente porque: el nivel de crédito asignado en la última década para pequeños y medianos productores refleja tendencia decreciente, mientras que la cantidad de familias pobres y de unidades familiares en agricultura familiar tiene tendencias positivas. Ahora, el sector agropecuario como componente del PIB es uno de los menores generadores de valor agregado en el país y los subsectores que peor desenvolvimiento tienen son los referidos a agricultura familiar y que favorecen la seguridad alimentaria en la medida en que básicamente se están canalizando hacia los agro negocios en la producción de biocombustible y a la exportación de materias primas como algodón, soya, aceite de palma y azúcar.

Revisando entonces lo que pasa en estas dos situaciones que parecen ser independientes (de un lado, el proceso de construcción y ahora de implementación de un Acuerdo donde se pretende dar un revolcón a la situación agraria en Colombia y, de otro lado, el nivel de efectividad que muestra la política pública de crédito, diseñada y operada como tradicionalmente se proponen en el país este tipo de procesos) se nota como definitivamente una cosa es lo que requiere la población con menos opciones de participar y tradicionalmente dejados de lado en la toma de decisiones en las regiones, para el caso los campesinos de bajos recursos regularmente incluidos en el grupo de la economía familiar, y, de otra, los mecanismos que escoge el gobierno para construir las políticas públicas que pudieran beneficiar a esas comunidades como efecto de la función distributiva y redistributiva del Estado.

El país ha tenido durante los últimos 5 años una oportunidad única de conversar con el pueblo, con la población de a pie, directamente implicada en los problemas, para conversar con ellas y conocer sus propuestas y opciones de generación de propuestas y, sin embargo, las desperdicia de una manera inexplicable, pues considera más importante seguir conversando con los que creen tener las fórmulas mágicas para solucionar los problemas, en este caso con los representantes de los Grupos Guerrilleros que no necesariamente conocen y representan el sentir de los pueblos y que ni siquiera ellos se toman el trabajo de conversar con quienes en teoría ellos pretenden defender y, lo peor de todo, el Estado tampoco lo hace. Ni siquiera se toman el trabajo de hacerles saber lo que pretenden negocios y menos de hacerles saber de manera directa lo que se acuerda. De manera que siguen las comunidades sometidas a conversar a través de representantes que definitivamente no las representan.

Es decir, que si el estado colombiano propone un proceso de paz en pleno siglo XXI, es de comprenderse que se genera atendiendo lineamientos socialmente responsables, donde los ciudadanos perciban que allí, en la comprensión del proceso mismo de negociación, se construye la plataforma de transformación de esa cultura restrictiva de participación ciudadana, que precisamente ha sumido a la sociedad en un caldo de cultivo donde los inconformes han construidos espacios de lucha histórica igualmente excluyente.

De manera que si las propuestas de mejora se hacen siguiendo los antiguos parámetros donde como se ve al revisar la efectividad de la política de crédito, no muestra favorecimiento a la población mas vulnerable, no será fácil comprender que la implementación de los procesos de mejora luego de las negociaciones de paz, vayan a dar frutos diferentes.

El problema definitivamente es que los pueblos dejaron en el estado responsabilidades que no debió entregar sin conversar y el estado, se olvida que los ciudadanos son el ultimas los que requieren ser comprendidos, atendidos y soportados y, lo peor, que puede ser que los ahora "luchadores" por la equidad terminen haciendo desmovilizaciones y procesos de paz, pero si no se dan las soluciones de fondo que favorezcan realmente al ciudadano de a pie, quien sufre el olvido del desarrollo, volverán a haber otros procesos de revuelta, de desconfianza y el equilibrio relativo de calma y paz, simplemente se rompe y vuelve otra vez la brega por buscar lo que realmente es importante y que Colombia no ha entendido: se requiere equidad en las oportunidades.

## Bibliografía


Acnur. (2008). Diagnostico Dpartamental del Meta. Bogotá: Acnur.

Acnur. (2015). La situación Colombiana. Cifras claves de las personas de interés en Colombia. Bogota: Acnur.

Cala Amaya, M. M. (2017). O Conteúdo social da política pública de crédito Da Colômbia. 2007 – 2016. Cuiabá - Mato Grosso - Brasil.

Comite Nacional de Impulso Colombia - CNIC. (2014). www.ruralfinanceandinvestment.org. Acesso em Mayo de 2017, disponível em Agricultura familiar para Colombia: http://www.ruralfinanceandinvestment.org/sites/default/files/Agricultura%20Familiar%20para%20Colombia.pdf

Congreso de la República. (22 de Enero de 1990). Ley 16 de 1990. Por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia: Diario Oficial. Acesso em Diciembre de 2016, disponível em http://suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1572699

Consejo Nacional de Política Económica y Rural - CONPES. (2008). CONPES 3558: Estrategias para fortalecer las convocatorias para el desarrollo rural. Bogotá: CONPES. Acesso em 12 de Noviembre de 2016, disponível em https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3558.pdf

Deinger, K. (2004). Políticas de Tierras Para El crecimiento y la Reducción de la Pobreza. World Bank Policy Research Report. Bogotá: Banco Mundial Alfaomega.

Falla, D. y. Garcia,J. (2016). La percepción de los campesinos del Acuerdo N. 001 De La Habana. Un análisis de las apreciaciones de las Asociaciones Campesinas en elTerritorio Ariari - Guayabero. Villavicencio.

García Ruiz, J. L. (2010). Introducción al derecho constitucional. Cadiz: Universidad de Cadiz.

Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejercito del Pueblo FARC-EP . (2014). Informe conjunto de la mesa de conversaciones de la Habana, . Habana.

International Fund for Agricultural Development - IFAD. (2016). Rural finance: sustainable and inclusive financing for rural transformation. Rome - Italy: IFAD. Acesso em Diciembre de 2016, disponível em www.ruralpovertyportal.org/topic/statistics/tags/rural_finance

Lowi, T. (1993). Políticas públicas, estudio de caso y teoría política. México DF: Miguel Angel Parrúa.

Machado, A. (2014). LaAgricultura Familiar en Colombia. Santiago de Chile, Chile: RIMIPS.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentacion y la Agricultura - FAO. (2014). El estado mundial de la agricultura y la alimentación. La innovación en la agricultura familiar. Roma: FAO.

Oses Herrera, S. (2012). Tierras y territorios mas que riqueza inmaterial. Problematicas y retos en torno a las tierras y territorios en laOrinoquia Colombiana. Villavicencio: Universidad Santo Tomás.

PNUD. (2011). Informe de Desarrollo humano. Colombia Rural. Razones para la esperanza.

Presidencia de la República de Colombia. (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogota.: Presidencia de la República. Acesso em Mayo de 2017, disponível em http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf

Real Academia Espanola - RAE. (Abril de 2017). RAE. Fonte: RAE: http://dle.rae.es/srv/fetch?id=WCqQQIf

Sampieri, R. H., Fernandez-collado, C., & Baptista Lucio, P. (2006). Metodologia de la Investigación. México: Mc Graw Hill.

# Discursos, intereses hegemónicos y las políticas de investigación agrícola en América latina

Juan Valentín García Miró[1]

**Resumen**

Las políticas públicas de investigación agrícola en América Latina, históricamente han sido influenciadas por intereses y discursos hegemónicos externos, además que no han resuelto los problemas que pretendieron erradicar como la escasez de alimentos y el hambre, con la implementación de la Revolución Verde. Este artículo pretende contribuir al análisis de los discursos, intereses, conflictos y las contradicciones dentro de los sistemas agrícolas de investigación y aborda el impacto de algunas instituciones públicas y privadas clave en la implementación de estas políticas públicas que cambiaron la historia de la agricultura en la región. En este sentido, la Revolución Verde que era generalmente considerada como un acontecimiento exclusivo de las ciencias agrícolas, será abordada desde una mirada geopolítica, de cómo la política de seguridad nacional de USA condujeron a la toma de decisión sobre la adopción de la tecnología agrícola de alto rendimiento como estrategia de lucha contra el comunismo y control territorial.

1 Congreso Nacional, Paraguay.

## 1. Desarrollo

Entre los años 1950 y1960 la llamada "Revolución Verde" fue el término para designar a la difusión de nuevos métodos de manipulación y de alto rendimiento variedades de trigo, maíz, arroz (variedades muy dependientes de los insumos químicos), que tenía un impacto significativo en el crecimiento de la productividad agrícola en Asia, América Latina y, en menor medida, África (FUCK, 2009. p.13).

Según PERKINS (1990, p. 13) la Fundación Rockefeller, fue la encargada de financiar la implementación de la Revolución Verde. Una institución de carácter privada fundada en 1913 en base a la riqueza de Jonh D. Rockefeller, que tenía grandes influencias dentro de la política de Estado de USA, lo que permitió movilizar altos agentes de gobierno vinculados a las relaciones internacionales para lograr la implementación de programas de investigación agrícola en el continente posterior a la Segunda Guerra Mundial. Enfocaron los trabajos de investigación en el maíz, arroz, trigo primeramente en México (1941) y en la India (1956), que coincidentemente se encuentran entre los países más biodiversos del mundo. Crearon además, nuevos centros de investigaciones y generadores de nuevos padrones tecnológicos que no existían en estos países hasta aquella época y que permitieron dar un salto hacia la ciencia agrícola, la industria petroquímica con el fin de lograr disminuir las brechas de los países "pobres" en el acceso a alimentos básicos.

En el trabajo de PERKINS (1990) describe el diseño metodológico de cómo se estructuró y criticó la Revolución Verde en estos países; *Objetivo:* investigación y prácticas para la agricultura de alto rendimiento; *sujetos:* científicos de la fundación Rockefeller; *localización:* centros de investigación de la región; *problemática:* crecimiento de la población, desnutrición, el hambre, el avance del comunismo en los países "subdesarrollados"; *hipótesis:* el aumento de los rendimientos de los alimentos básicos maíz, trigo, arroz aumentará la disponibilidad de alimentos para reducción el hambre y la pobreza; *limitaciones:* la equidad en la distribución de lo producido y sostenibilidad ambiental de los paquetes tecnológicos.

Técnicamente, la Revolución Verde apareció en contexto de la Segunda Revolución Agrícola, con la incorporación de la selección de variedades de plantas destinadas al proceso de industrialización, pero se visualiza también el alto interés geopolítico por los discursos e intereses hegemónicos de USA pues, los actores tanto políticos, directivos y científicos que aparecieron durante el proceso de negociación al interior de la Fundación Rockefeller y los países para determinar los planes y proyectos a ser financiados por la entidad, con el discurso de búsqueda de estrategias para superar la escases de alimentos, y la extensión de la política externa de seguridad iniciada y promovida por el gobierno de Roosevelt era para combatir la expansión del comunismo, que fueron algunos de sus principales intereses.

El impacto de Fundación Rockefeller y la Revolución Verde fue grande. Desde la década de 1960, la investigación agrícola adquirió una dinámica internacional (CIIA - Internacional de Investigación Agrícola) tanto en México, India y otros países que, requerían tiempo, infraestructuras, equipos de científicos y recursos económicos. De esta manera el primer instituto internacional de investigación y formación, el Instituto Internacional de Investigación del Arroz (IRRI) creado en Los Banos, Filipinas- 1960; el Centro Internacional para el Mejoramiento del Maíz y el Trigo (CIMMYT) en Chapingo, México -1966; Instituto Internacional de Agricultura Tropical (IITA) en Lagos, Nigeria -1968; Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), en Bogotá, Colombia -1968. Estos centros recibieron un fuerte financiamiento de las Fundaciones como Rockefeller, Ford y WK Kellogg. Estos centros internacionales sirvieron de puntos focales para la investigación agrícola en el mundo (KOHLER, S. 2007, p. 57).

Estas difusiones de las variedades y métodos de cultivos que permitieron aumentar significativamente los rendimientos y la producción de granos para tres grandes cereales ampliamente cultivados en los países "subdesarrollados" a escala planetaria. Sin embargo, los países más beneficiados fueron las regiones fértiles más aptas de rentabilizar los costosos insumos fertilizantes y pesticidas que sólo los agricultores con capital podrían acceder; en contra sentido a la filosofía de la Revolución Verde de combatir contra el hambre de los agricultores pobres que se hallaban al margen de los beneficios de esta nueva

política. Estos nuevos paquetes tecnológicos desplazaron cultivos tradicionales como el maíz, los frijoles, la habilla, la batata, la mandioca, la banana, y otros frutos importantes para la alimentación. Es por ello que la Revolución Verde fue en contra del desarrollo de la agricultura campesina pobre de las regiones poco favorables de los países "subdesarrollados" (MAZOYER & ROUDART, 2008, p. 501).

Con la implementación de estas políticas, surge un nuevo enfoque de desarrollo inspirados en la Segunda Revolución Industrial y postperíodo de la Segunda Guerra Mundial, que buscaba mitigar el crecimiento malthusiano de la población y el hambre, la cual a su vez, generaba un malestar social, proporcionando oportunidades para el crecimiento del comunismo. Y es aquí el elemento catalizador de esta doctrina de seguridad nacional mediante la domesticación de los agricultores con la difusión de las bondades de la Revolución Verde implementado mediante la Fundación Rockefeller.

Los programas de investigación iniciados en México en 1941 sirvieron de base, para que después en todo el mundo se utilizara a la ciencia agrícola como herramienta de política exterior de los Estados Unidos de América en la postguerra a escala planetaria. La modernización de la agricultura fue el pretexto y el contexto para expandir la cooperación internacional materializados en el Programa para la Paz y Libertad del Presidente Truman[2] en su Punto Cuatro:...*embarcarse en un programa nuevo y audaz para lograr que los beneficios de nuestros avances científicos y el progreso industrial para la mejora y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas*...; como así también al sucesor de este, mediante la Alianza para el Progreso, implementado por el gobierno de Kennedy (SILVA, 2015, p. 51). Perkins (1990) resalta como a través de las consideraciones humanitarias la Revolución Verde se mimetiza en las naciones menos industrializadas, con el discurso del combate al hambre y la falta de alimentos se buscó también combatir o mitigar la amenaza del comunismo especialmente en América Latina por las ideas revolucionarias instaladas

2 El discurso de Harry S. Truman, conocido como *Four Point Speech*, los cuatro puntos, fue la parte principal de su discurso realizado el jueves, 20 de enero de 1949. En el comienzo de su segundo mandato como el trigésimo tercer Presidente de los Estados Unidos de América.

en Cuba y no se ha reconocido que los problemas persisten porque no se ha considerado la distribución en las investigaciones agrícolas, es decir a quienes finalmente se benefician, con el aumento de la producción de alimentos en nuestros países.

Los trabajos realizados por la Fundación Rockefeller dieron un impulso al actual desarrollo agrícola, especialmente como nacimiento de una nueva ciencia de la agricultura, se constituyeron prácticas agrícolas de alto rendimiento; motivados por el rápido crecimiento de la población como la principal fuente de hambre y la amenaza de la expansión comunista; vieron en el desarrollo agrícola una herramienta para el aumento de los rendimientos de los principales alimentos (maíz, arroz y trigo) sin embargo, la resolución del problema de la producción alimentos, como dijimos anteriormente, no tuvo en cuenta el problema de la distribución de los alimentos cosechados, como tampoco los impactos al ambiente que traería consigo el aumento de la frontera agrícola y la sobre utilización de pesticidas y fertilizantes que tampoco fueron analizados por los científicos de la Fundación Rockefeller. ALBERGONI; PELAEZ, 2007 y PERKINS (1990) lo sintetizan así:

Como resultado de la adopción de estas entradas, la productividad media los cereales se duplicó en 30 años, lo que representó un incremento de alrededor del 7% alimentos per cápita total producido en países del Tercer Mundo (Pretty 1995: 30). Por otro lado, los efectos perjudiciales de las prácticas intensivas la revolución verde comenzó a ser identificados a partir de la 1960 y difundida a través de los medios de comunicación y publicaciones científicas. El uso de fertilizantes y pesticidas comenzó a ser criticada debido a los problemas causados por el uso intensivo estos productos, como el envenenamiento humano y animal; apariencia plagas más resistentes; la contaminación del agua y el suelo; la erosión; y salinización del suelo (ALBERGONI; PELAEZ, 2007, p. 38-39).

Los críticos argumentaron que la Revolución Verde catalizó la desaparición de la diversidad genética al padronizar las características deseables en los simientes, así como también el aumento del uso de fertilizantes y petroquímicos, la salinización del suelo y cursos

de aguas, y la resistencia de las plagas al uso de pesticidas. En otro punto, nos presenta como también se dieron impactos sociales en las comunidades agrícolas tanto en la India como en los países donde la revolución verde impacto de manera negativa en las pues con la expansión de la frontera agrícola se dio lugar al desplazamiento de Agricultores marginales, la degradación de la Mujeres agricultoras, y la trágica ironía de los aumento del hambre en presencia de una mayor productividad de alimentos como nunca antes visto. (PERKINS, 1990, p. 6-7)

La población en el mundo sigue avanzando geométricamente en detrimento de los recursos naturales que cada vez son más escasos y deteriorados. Esto demuestra la contradicción que atiende el problema de la distribución desigual con el aumento de la productividad agrícola, además de la alta tasa de crecimiento continuo de la población empobrecida que siguen muriendo niños y personas por la falta de ingesta básica de alimentos en el mundo.

Hoy, en pleno proceso de la Biotecnología de la "Revolución genética" que se reproduce con los mismos principios de la búsqueda de mejorar la producción para la generación de alimentos, siguen sin resolver los cuestionamientos hechos acerca a la Revolución Verde: la sostenibilidad ambiental y la equidad social de los beneficios que pretenden atender. Son duramente cuestionados la expulsión de comunidades campesinas, indígenas y de agricultores fuera del proceso de transformación y modernización, quienes sufrieron las consecuencias de la acumulación del capital, y el remplazo de la mano de obra por la mecanización de la producción, durante los últimos 60 años.

## Bibliografía

ALBERGONI, L; PELAEZ, V. Da Revolução Verde à agrobiotecnologia: ruptura ou continuidade de paradigmas. Revista de Economia, 2007, vol. 33, no 1, p. 31-53.

FUCK, M.A co-evolução tecnológica e institucional na organização da pesquisa agrícola no Brasil e na Argentina / Marcos Paulo Fuck. Campinas, SP: [s.n.], 2009.

FUCK, M. &BONACELLI, M. A Pesquisa Pública e a Indústria Sementeira nos Segmentos de Semente de Soja e Milho Híbrido no Brasil. Revista Brasileira de Inovação, 2009, vol. 6, no 1jan/jun, p. 87-121.

KOHLER, S.; The Green Revolution. In: Casebook for the foundation: A great American secret. FLEISHMAN, L; KOHLER, S.; SCHINDLER, S. PublicAffairs, 2007. p.51-58. Consultado el 5 de mayo de 2017. Disponible en: https://cspcs.sanford.duke.edu/sites/default/files/descriptive/green_revolution.pdf

MAZOYER, M., & ROUDART, L. História das agriculturas no mundo. Do Neolítico à crise contemporânea. São Paulo, Editora UNESP, 2008. 567p.

PERKINS, J. The Rockefeller Foundation and the green revolution, 1941–1956.Agriculture and HumanValues, 1990, vol. 7, no 3, p. 6-18.

SILVA, C. De agricultor a farmer: Nelson Rockefeller e a modernização da agricultura no bresil. Guarapuava, 2015. 232p.

# El enfoque de la Gerencia Social para el fortalecimiento de Encadenamientos Productivos: Políticas Públicas y Estrategia Sectorial

Armando José Vargas Salcedo[1]

**Resumen**

En una coyuntura como la latinoamericana, donde las sociedades se sacuden ante transformaciones socioeconómicas y políticas, la gerencia social surge como una mediación para hacer factible el desarrollo social. Se define a esta como un campo de conocimiento y desempeño (en permanente construcción) que requiere de una mirada flexible, holística y transformadora de la realidad social. Así, por "desarrollo social" se entiende el proceso dinámico y multidimensional que conduce al mejoramiento sostenible del bienestar de los individuos y comunidades en un contexto de justicia y equidad (Mokate y Saavedra, 2006).

Es de esta manera que la gerencia social debe contribuir eficazmente a la reducción de la pobreza, el fortalecimiento del Estado democrático y una ciudadanía plena, incluyente y responsable (Ortiz, 2012) de tal manera que haya un mejoramiento en la calidad de vida del ciudadano desde la articulación del desarrollo social, la gerencia pública y las políticas públicas.

1 Pontificia Universidad Javeriana (Colombia). E-mail: armando.vargas@javerianacali.edu.co

El apoyo al sector productivo desde el fortalecimiento de los clústeres empresariales y la priorización de las regiones se convierten en una respuesta metodológica al debate sobre la efectividad de la acción pública en la construcción de competitividad agropecuaria pero no al de Calidad de Vida. De esta manera, se hace pertinente que el enfoque de Gerencia Social permita alcanzar más allá de la productividad y competitividad, un proceso de mejoramiento de calidad de vida en una cadena productiva en sus eslabones de producción, transformación y comercialización.

## 1. Introducción

Según cifras del Fondo Monetario Internacional FMI (2016) el Producto Interno Bruto (nominal) del mundo para 2016 fue de 74.583642 millones de dólares, el primer país latinoamericano en el ranking es Brasil con 1.769.601 millones de dólares, ocupando el noveno lugar a escala mundial, seguido por México en el puesto 15 con 1.063.606 y Argentina 488.213 ocupando el puesto 26. Colombia ocupa el puesto 30 con 381.822 seguido de Venezuela en el puesto 31 con 373.978 millones y Chile en el puesto 39 con 276.975.

El Fondo Monetario Internacional en sus estudios económicos considera que el crecimiento mundial ha disminuido sugiriendo una posibilidad de estancamiento económico. En su publicación *Perspectivas de la Economía Mundial* (informe WEO, por sus siglas en inglés) de abril de 2017, señala Maurice Obstfeld, Consejero Económico del FMI, que:

*"Dada la persistencia de los problemas estructurales —como el bajo crecimiento de la productividad y la elevada desigualdad del ingreso—, en las economías avanzadas se están agudizando las presiones a favor de la adopción de políticas aislacionistas. Estas ponen en entredicho la integración económica mundial y un orden económico mundial caracterizado por la cooperación que ha beneficiado a la economía mundial, especialmente a las economías de mercados emergentes y en desarrollo"* (FMI, 2017).

Y añade: *"En América Latina la actividad económica se desaceleró, debido a que varios países están sumidos en recesión, pero se espera que la recuperación se afiance en 2017. En Venezuela se prevé que el producto*

*se desplome un 10% este año y que se contraiga otro 4,5% en 2017. En Brasil se observará una contracción de 3,3% este año, pero se prevé un crecimiento de 0,5% en 2017, suponiendo que se reduzca la incertidumbre en torno a la situación política y a las políticas económicas, y sigan disipándose los efectos de shocks económicos anteriores".*

El informe de estadísticas tributarias de 2017 realizado por la CEPAL, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Centro de Política y Administración Tributaria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), señala que el promedio de ingresos fiscales en los países de América Latina es de 22,8 %. Si observamos la tasa anual de variación de PIB en los países latinoamericanos, hallaremos una variación negativa liderada por Venezuela con un sorprendente -9.7, seguida por la principal economía de la región, Brasil con -3.6, y en su orden, Argentina y Ecuador con -2.0. Con una variación positiva está liderada por República Dominicana con 6,4, Panamá con 5,2, Nicaragua 4,8 y Costa Rica 4,1, todos estos países centroamericanos. En el caso de Suramérica, la tabla la lideran Bolivia y Paraguay con 4.0, Perú 3.9 y Colombia con 2.0. (CEPAL, 2016).

Frente a esto, no se trata entonces de medir únicamente el crecimiento económico de los países por sus ingresos sino, que desde el enfoque de la Gerencia Social, se busca atender el potencial de desarrollo de los países desde su base social, para este fin, el índice de desarrollo humano (IDH) es un indicador que busca medir los logros en las dimensiones fundamentales del desarrollo humano buscando reflejar la calidad de vida en la población a partir de miden tres variables o dimensiones: a) Salud, que busca medir la esperanza de vida al nacer; b) Educación, que busca medir los años promedio de escolaridad en niños y adultos, en los primeros buscando determinar los años esperados de estudio y en los segundos, el nivel alcanzado por la población adulta (a partir de 25 años) y c) Nivel de Vida, a partir de las necesidades básicas insatisfechas (NBI).

El desarrollo humano implica que las personas deben influir en los procesos que determinan sus vidas. En este contexto, el crecimiento económico es un medio importante para el logro del desarrollo humano, pero no es el fin último (PNUD, 2016), de otra parte, el PIB

(Producto Interior Bruto) es el indicador económico que mide la producción total de bienes y servicios de un país, por lo que se utiliza a menudo para medir su riqueza.

El ranking del IDH 2016 para América Latina presenta a Chile en el puesto 38 y Argentina en el puesto 45 como los únicos países latinoamericanos en el grupo de países con desarrollo "Muy Alto". En el grupo de países con desarrollo "Alto" se encuentran Uruguay (puesto 54), Panamá (puesto 60), Cuba (puesto 68), México (puesto 77), Brasil (puesto 79) y Colombia (puesto 95). En el nivel de desarrollo "Medio" se hallan Paraguay (110), El Salvador (117), Bolivia (118) y Honduras (130), el único país con nivel "Bajo" de desarrollo humano es Haití en el puesto 163.

Este paralelo nos muestra que a pesar de haber un lento crecimiento económico en la región latinoamericana sigue habiendo un leve descenso en materia de política económica y política social, pues las NBI no reflejan en el IDH un claro argumento para el crecimiento del PIB (nominal), justificación que parte de la brecha entre el desarrollo industrial y el desarrollo de políticas y servicios sociales, aunque se observe un crecimiento regional, hay una desigualdad social generalizada, en este sentido la Gerencia Social sirve como enfoque de articulación al modelo de encadenamientos productivos, estrategia que busca fortalecer a los pequeños productores, acercándolos a mejores condiciones de desarrollo productivo y validando el modelo de política pública desde la participación ciudadana.

## 2. Gerencia Social como Enfoque

La gerencia social ha sido caracterizada por varios autores como un campo tanto teórico como práctico, de ahí que aparece como una alternativa que conjuga diferentes áreas para dar respuesta a problemáticas sociales. Algunas definiciones de esta como disciplina la señalan como "(...) una mediación para hacer factible el desarrollo social. El concepto de gerencia se refiere a los conocimientos, cualidades y habilidades para orientar y gestionar el logro de determinados fines u objetivos." (Pérez, Martínez y Rodríguez, 2006). Asimismo, Blaistein (2004) señala que "la Gerencia social surge del reconocimiento de graves déficits sociales, en un contexto de sociedades profundamente

desiguales, democracias precarias e instituciones débiles" panorama que se asemeja a nuestra región latinoamericana en los últimos informes de crecimiento económico y desarrollo humano mencionados.

La gerencia social es un campo de acción (o práctica) y de conocimientos estratégicamente enfocado en la promoción del desarrollo social, donde su tarea consiste en garantizar la creación de valor público por medio de la gestión, contribuyendo a la reducción de la pobreza y la desigualdad. (Mokate y Saavedra 2006).

Si aplicamos este enfoque al modelo de cadenas productivas como estrategia de disminución de la brecha social, debemos en primera medida comprender que la Gerencia Social debe ser la base de la gestación de iniciativas ciudadanas de participación y asociatividad comunitaria, medios que permitan a diferentes colectivos civiles alcanzar el cumplimiento de sus derechos fundamentales y a su vez, diseñar modelos de emprendimiento o formalización que garanticen mecanismos de vinculación al mercado laboral.

Es cierta la sensación generalizada de que no es fácil financiar al sector del agro, particularmente a los productores de pequeña escala, puesto que se tiene el imaginario de que el problema central de la falta de acceso al financiamiento radica en la existencia de riesgos inherentes a la naturaleza de esta actividad (variabilidad de precios y recurrencia de fenómenos climáticos y problemas de estabilidad política y seguridad), de riesgos derivados de las condiciones en la calidad de los recursos requeridos (maquinaria, tecnología de cultivos, tecnificación y profesionalización del recurso humano), sin embargo, es en este sentido donde se debe de orientar la reflexión hacia el enfoque de la Gerencia Social como estrategia de fortalecimiento, allí, Licha (2000) define a la gerencia social como la intervención de un colectivo o una organización para solucionar o buscar solución a un problema social, entendiéndose como la suma de esfuerzos de muchas organizaciones de desarrollo, públicas y privadas, para crear procesos, mecanismos, soluciones y metodologías que hagan posible el bienestar, la justicia y la construcción de la ciudadanía, para nuestro caso de reflexión, el sector del campo y los pequeños productores.

## 3. Las Cadenas Productivas como Enfoque

El enfoque de cadenas productivas es relativamente nuevo en Latinoamérica, Chevalier y Toledano (1978) definen la cadena productiva como el conjunto articulado de actividades económicas integradas y articuladas en términos de mercado, tecnología y capital; el estudio de las Cadenas Productivas permite el diseño de estrategias para el fortalecimiento de las regiones y los sectores económicos. Sirve como instrumento de diagnóstico para el diseño de políticas públicas sectoriales que impulsen el desarrollo tecnológico, productivo, calidad de vida y medioambiental de las regiones a intervenir.

Este fortalecimiento sectorial, conlleva a que las regiones aprehendan mecanismos de tecnificación y capacitación de su fuerza laboral, debido a que se genera la necesidad de utilizar y apropiar estrategias de asociatividad para la creación de iniciativas empresariales que respondan a las exigencias del sector económico en competitividad para habilitar a las iniciativas de asociatividad y cooperación su participación en mercados globales en la medida en que las políticas que rigen el sector económico integren sus mismas dinámicas, buscando articular y coordinar las actividades que hacen parte de una cadena productiva para que funcione como una sola unidad que genere beneficios en común a los actores sociales.

Esta competitividad, al igual que la productividad, hoy en día, se logra a lo largo de toda la cadena y no en uno solo de sus eslabones. Los flujos y las relaciones que se dan entre eslabones, sus actividades y los actores sociales que la integran, complementan los intereses que particularmente puedan existir, pero con el propósito de mejorar los procesos que, en común, beneficiarían a todos.

El conjunto de actores sociales que integran una cadena productiva desempeña un papel importante alrededor de un producto específico con el propósito de agregarle valor a lo largo de la cadena productiva desde su etapa de producción o extracción de las materias primas hasta los consumidores finales, incluyendo la transformación y la comercialización. Dentro de este entramado de actores sociales, es relevante el rol de los intermediarios que logran el enlace entre eslabones (Piñones, S., Acosta, L. y Tartanac, F., 2006; Bair & Dussel-Peters, 2006; Gereffi, 2001).

Las interacciones dadas entre los actores sociales de una cadena productiva se consolidan mediante lo que se conoce como las alianzas productivas que representan las capacidades de los actores sociales involucrados para coordinar esfuerzos, recursos y habilidades, con el propósito de darle solución a un problema o aprovechar de mejor manera una situación (Piñones, 2006). En este sentido, las alianzas se estructuran a partir de acuerdos entre dos o más actores sociales con miras a alcanzar un objetivo en común que les permita ser más eficientes. Los recursos que se intercambian alrededor de una alianza pueden ser tecnológicos, humanos, infraestructura, conocimiento, pero también, riesgos y beneficios compartidos.

Como consecuencia, el desarrollo de las alianzas productivas pueden estimular no solamente el intercambio de recursos, sino también la conformación de nuevas instituciones, por ejemplo, una asociación de productores, sin embargo, es de resaltar que las alianzas productivas no representan un producto, este fenómeno representa más bien, el dinamismo y elementos cambiantes que influyen en los actores sociales que intervienen en la cadenas y sus eslabones. De esta manera, con el propósito de ser enfáticos al momento de referirse a los actores sociales que intervienen en lo que aquí consideramos una cadena productiva, a continuación se exponen los tipos de actores sociales que la estructuran.

En el eslabón de la producción los actores sociales directos están representados en los agricultores pequeños, medianos o grandes, asociados o independientes. Dentro de este eslabón se identifican como actores sociales indirectos a los proveedores de insumos como semillas, maquinaria, equipos y agroquímicos, y transporte. Dentro de este ámbito se identifica a la asociatividad como un elemento estructural y definidor.

En lo relacionado al eslabón de la transformación se identifican como actores sociales directos a los procesadores artesanales, semi-industriales e industriales que agregan valor comercial a las materias primas y las transforman en un producto final, aplicando diversos métodos de producción. Los actores sociales indirectos son todos aquellos proveedores de insumos y equipos relacionados con el proceso productivo.

En la comercialización participan directamente intermediarios, mayoristas, minoristas, supermercado y exportadores. Todos ellos son actores sociales directos que compran los productos terminados para su distribución o venta a otros comerciantes o al consumidor final. Actores sociales indirectos son los transportadores que trasladan el producto a otros actores ya sean directos o indirectos. Como ya se mencionó, también puede existir un eslabón de comercialización de materias primas o insumos, actuando como intermediario entre los productores de tales materiales y el eslabón de producción del bien principal, en el caso en que las distancias entre éstos sean significativas.

Finalmente, se contempla a los servicio de apoyo, no tanto como un eslabón, sino como conjunto de actores articuladores a lo largo de la cadena productiva. Se trata de aquellos agentes que ofrecen servicios de apoyo a productores, asociaciones y a las microempresas y empresas, o que proveen bienes colectivos a grupos de operadores de la cadena, a toda la cadena o subsector.

Estos pueden ser entidades del sector privado o bien organizaciones públicas, tales como cámaras de comercio, institutos tecnológicos, y organismos del sector académico, como son los centros de investigación y las propias universidades.

La ONUDI (2004) complementa la definición de los servicio de apoyo como un conjunto de instituciones y entidades que brindan el soporte técnico y social para el desarrollo y consolidación de las cadenas productivas, por medio de las cuales se puede obtener apoyo técnico y gerencial, gestionar la tramitación de créditos e identificar las regiones y eslabones piloto, en donde se iniciará el trabajo de intervención para lograr el desarrollo sostenible. Son integrantes de este componente: El Gobierno Nacional a través de las carteras de Comercio, Industria, Turismo, Protección Social, Agricultura, Minas, entre otros.

Algunos actores de estos servicios de apoyo son los gobiernos regionales y locales, las instituciones de capacitación y formación para el trabajo, las universidades, los centros tecnológicos y de productividad, de desarrollo empresarial y otras entidades de fomento o mecenazgo.

Aquí se pueden involucrar los servicios requeridos para el adecuado funcionamiento de los demás eslabones, tales como los servicios públicos (agua, alcantarillado, electricidad, telecomunicaciones), las vías de acceso a las empresas que conforman las cadenas productivas, los bancos y entidades financieras, los servicios de salud, además de sistemas de regulación y control sanitario.

## 4. Asociatividad Empresarial: Punto de partida para el fortalecimiento de Encadenamientos Productivos

La asociatividad empresarial se entiende como un mecanismo de cooperación entre empresas pequeñas y medianas, donde comparten la misma necesidad; cada empresa mantiene su independencia jurídica y autonomía gerencial y decide voluntariamente participar en un esfuerzo conjunto para la búsqueda de un objetivo en común, también se refiere a una estrategia entre individuos o instituciones, para enfrentar procesos de globalización, mejoras y competitividad.

De este modo, se puede entender a la misma como un mecanismo transversal de la gerencia social que busca lograr que los individuos y colectivos obtengan el bienestar integral de forma permanente alcanzando un nivel óptimo en cada una de las categorías que componen su propósito de fortalecimiento empresarial.

Tanto la Gerencia Social, como el modelo de Cadenas Productivas, afirman que la base de estos procesos radica en la generación de confianza entre los actores, promoviendo el trabajo en equipo para la construcción de nuevas formas de organización productiva, ante esto, es menester señalar que Velásquez (2006) en su documento de Participación Ciudadana y Esfera Pública en Colombia, considera a la Participación Ciudadana como una relación directa entre el Estado y la ciudadanía, relación que nace de una serie de escenarios en los que, si bien prevalecen las tareas de iniciativa y de fiscalización por parte de la ciudadanía hacia el Estado (control político) y, de parte del Estado hacia las organizaciones civiles, se debe de establecer un diálogo horizontal entre la administración municipal que lleve a la construcción de consensos en torno a la gestión del desarrollo local.

Esta premisa de la participación ciudadana, llevada al escenario de la productividad empresarial, debe de entenderse como el modo en que los agentes participativos hacen uso de sus canales de participación política y social y los relacionan con sus canales empresariales y comunitarios que conlleven a influir, a través de ellos, en las decisiones municipales, es decir, ser partícipes de la formulación de políticas sectoriales de participación que trasciendan las políticas sociales y se integren con el fortalecimiento de iniciativas ciudadanas de productividad y competitividad empresarial.

Entender la asociatividad empresarial desde su esencia misma de asociación, es profundizar en las bases de la participación cívica y comunitaria con fines empresariales. Este tipo de organizaciones por lo general, figuran desde el sector solidario o sin ánimo de lucro, creándose colectivos bajo el rótulo de fundaciones u organizaciones de servicios sociales que si bien su razón de ser es económica, su fin es social pues busca es el fortalecimiento del tejido social (comunitario).

Velásquez (2006) afirma que un rasgo de la oferta participativa es el peso significativo del Estado en su promoción y desarrollo. Las iniciativas ciudadanas son reguladas por la legislación nacional y la "correlación de fuerzas" ha estado siempre, con muy pocas excepciones, del lado del Estado, lo que le permite asignar sentidos, orientar el desarrollo de cada una de ellas, dosificarlas y definir su real alcance y eficacia dejando entonces la labor de participación a agremiaciones o asociaciones empresariales con poder de decisión mayor y, con relaciones de representación política en los cuerpos colegiados de las regiones, ello, de cierta manera, genera el imaginario en los individuos de hallar una brecha inmarcesible ante el Estado, desmotivando cualquier posibilidad de creación de redes empresariales o comunitarias.

Las Cadenas Productivas tienen como ventaja para los pequeños productores la generación de modelos de economía de escala, mayor alcance ante los servicios de apoyo (créditos y financiación nacional e internacional), donde el factor clave de éxito radica en la existencia de una legislación de libre mercado que busca promover el emprendimiento y fortalecer el sector agrícola en América Latina.

Una característica común de la banca agrícola en América Latina es la priorización del pequeño productor, porque en esta región del mundo la pobreza es más acentuada en las zonas rurales, el nivel de competitividad es bajo y el crédito agrícola es limitado (ALIDE, 2016).

El informe de finanzas agrícolas y rurales de América Latina de 2016 señala que la banca de desarrollo en general, y la orientada al sector agrícola y rural en particular, tiene cuatro funciones esenciales que cumplir: a) Crear y desarrollar mercados financieros agrícolas y rurales, fomentado y fortalecimiento el desarrollo de intermediarios financieros bancarios y no bancarios para que orienten recursos al financiamiento del sector agrícola y rural, actuando siempre en complementariedad con el sector financiero privado; b) Corregir fallas de mercado. En algunos casos los mercados no existen o si existen no funcionan adecuadamente, discriminan a cierto grupo de productores, proyectos o territorios. Su deber es el de generar los instrumentos que corrijan dichas fallas a fin de atender a estos segmentos; c) Actuar como asesor, orientador y soporte de la política pública en el ámbito del financiamiento agrícola (denominados Servicios de Apoyo en la Cadena Productiva). Se reconoce que el banco central es parte del gobierno y se convierte en una herramienta para la ejecución de las políticas que este determina y es, en ese sentido, que debe de servir de puente para alinear a los actores estatales y a la ciudadanía (pequeños productores) en la implementación de las políticas públicas agrícolas; d) Cumplir un rol contra-cíclico en la provisión de financiamiento de manera integrada en un conjunto orgánico de medidas y acciones. Claro está que complementariamente con el sector privado, para así asegurar la sostenibilidad de los flujos de financiamiento.

Estas funciones generales reseñadas por la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE) en su informe 2016, sugieren que se trabaje desde el Estado y desde el sector financiero (privados) en el desarrollo de productos y una red de intermediarios, particularmente no bancarios, para que en situaciones de repliegue de la banca comercial privada pueda responder de manera rápida y efectiva e inyectar liquidez al campo.

## 5. Políticas Públicas y Estrategia Sectorial

La Gerencia Social parte como un modelo adaptativo que busca dar respuestas y soluciones de forma eficiente, eficaz, y sostenible a las necesidades de la población articulando al sector público y privado con la ciudadanía. Es importante mencionar que el contexto (entorno) social es importante para cualquier iniciativa tanto empresarial, como de participación ciudadana (asociatividad) y de diseño e implementación de políticas públicas, pues el entorno se convierte en un escenario complejo e integrador, y en este convergen diferentes situaciones de modo que las condiciones para el gerenciamiento deben ser integradoras con todos los actores e instituciones.

En concordancia con lo anterior, la construcción y delimitación de las necesidades a las que han de dar respuesta las políticas públicas deben de plantearse (diseñarse) de una manera flexible y responsable. A su vez, los planes de negocio (emprendimiento) y acciones sociales (colectivos) deben de adaptarse a los cambios en las condiciones del entorno, donde el Estado pueda actuar más como un facilitador que como un contralor.

Lo anterior pone de manifiesto que, si el entorno es dinámico, los modelos de gerencia social no pueden ser rígidos, sino adaptativos y versátiles según las características de la población y ello a su vez, debe de ser la base con la que se diseñe una estrategia de fortalecimiento productivo.

Finalmente, la participación activa de los actores involucrados implica que las decisiones tomadas en el marco de una organización social o en el diseño de una política pública deben tener génesis en escenarios donde se involucren a las partes afectadas por la misma de lo contrario difícilmente será exitosa. Esto implica el establecimiento de alianzas y articulación con instituciones y personas.

## Bibliografía

ALIDE (2016) Las Finanzas Agrícolas Y Rurales En América Latina. En: Conferencia Internacional sobre Mejores Prácticas en Finanzas Rurales y Agrícolas. The African Rural and Agricultural Credit Association. Kigali, Ruanda. 1 al 3 de agosto.

Bair, J., & Peters, E. D. (2006). Global commodity chains and endogenous growth: Export dynamism and development in Mexico and Honduras. World Development, 34(2), 203-221.

Banco Mundial. (2017) Datos América Latina y el Caribe. Recuperado el 07 junio de 2017 de: http://datos.bancomundial.org/region/america-latina-y-el-caribe

Blaistein, N. (2004). GERENCIA SOCIAL: Especificidades, enfoques e instrumentos.

Chevalier y Toledano (1978). "Las Cadenas Productivas". En: http://agrobanco.com.pe/cad-prod.htm.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2016 (LC/G.2698-P), Santiago de Chile.

Fantova, F. (2004). Los sistemas de servicios sociales en España: intento de caracterización. Boletín CIES, 21.

Fondo Monetario Internacional FMI.(2017).Perspectivas de la economía mundial (informe WEO).

Gereffi, G. (2001). Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización. Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía, 32.

Kliksberg, B. (1993). "Gerencia Social: Dilemas gerenciales y experiencias innovativas" en B. Kliksberg Pobreza: Un tema Impostergable Nuevas respuestas a nivel mundial. Fondo de Cultura Económica, pp. 91-108.

_____ (1997). Repensando el Estado para el desarrollo social; más allá de convencionalismos y dogmas. Revista del CLAD Reforma y Democracia, 8.

_____ (1998). "Siete tesis no convencionales sobre participación" Manuscrito. INDES-BID.

Licha, I. (2000) Las Herramientas de la Gerencia Social. Notas de clase. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales".

Mokate, K. y Saavedra, J, J, (2006). Gerencia Social: Un Enfoque Integral para la Gestión de Políticas y Programas. Departamento de Integración y Programas Regionales. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social INDES. New York.

Ministerio de Protección Social. (2008). Gerencia Social: un enfoque integral para la gestión de políticas y programas sociales. Bogotá, Colombia.

Morera, N, E. (1995). La Gerencia Social: herramienta indispensable para la conducción de servicios sociales en el umbral del siglo XXI. En: Revista Costarricense de Trabajo Social, 5.

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). (2004). Manual de mini cadenas productivas. Bogotá.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2017). Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990 - 2015. Recuperado el 07 junio de 2017 de: http://www.latameconomy.org/

Ortiz Serrano, A.(2012), Conceptos de la Gerencia Social en América Latina. Corporación Universitaria Minuto de Dios. Bogotá, Colombia.

Pérez Bordetas, T.;Martínez, M.E; Rodríguez, A.L. (2006) Gerencia social integral e incluyente. Universidad de la Salle, Bogotá.

Piñones, S., Acosta, L. A., & Tartanac, F. (2006). Alianzas productivas en Agrocadenas. Recuperado el 07 junio de 2017 de: smye.info.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2017). Panorama General: Informe sobre Desarrollo Humano 2016. New York.

Sulbrandt, J (2002). Introducción a la Gerencia Social. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales".

Velásquez C. F. (2006) Participación ciudadana y esfera pública en Colombia. En: XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Noviembre.

# Preservacionismo, crise ecológica e direitos territoriais

Manuel Munhoz Caleiro[1]
Amanda Ferraz da Silveira[2]

**Resumo**

Os estados nacionais adotaram um modelo hegemônico de preservação ambiental, que concebe que a natureza, para ser preservada, deve ser intocada e estar imune à presença humana. Esta concepção consiste em uma prática etnocêntrica e impregnada de um preservacionismo autoritário e eivado de forte carga de colonialidade, que desconsidera as formas próprias dos diferentes povos se relacionarem com a natureza e ignora seu direito à autodeterminação. Buscaremos analisar criticamente com o trabalho os fundamentos da criação de espaços naturais sem a presença humana, verificando se eles podem combater, amenizar, ser inócuo ou agravar a crise ecológica.

1 Doutorando em Direito Econômico e Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), com bolsa de estudos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Mestre em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP). Advogado. E-mail: manuelcaleiro@gmail.com.

2 Mestranda em Direito Econômico e Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Também cursa pós-graduação lato sensu em Direito e Processo Tributário na Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst). Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) (2015). Advogada. E-mail: aferraz.silveira@gmail.com

## 1. Introdução

Os estados nacionais adotaram um modelo hegemônico de preservação ambiental, que concebe que a natureza, para ser preservada, deve ser intocada e estar imune à presença humana (DIEGUES, 2000, p. 5). Esta concepção consiste em uma prática etnocêntrica e impregnada de um preservacionismo autoritário e eivado de forte carga de colonialidade (QUIJANO, 2005), que desconsidera as formas próprias dos diferentes povos se relacionarem com a natureza e ignora seu direito à autodeterminação.

Tal concepção preservacionista (DIEGUES, 1996, p. 30), fruto da modernidade capitalista, se baseia na separação entre o humano e a natureza, sendo considerado pela modernidade o primeiro como "um ser diferente e superior, com poderes de usar, modificar e eliminar os outros" (MARÉS, 2015, p. 90). Com a desvinculação da cultura ocidental com a natureza, esta foi inicialmente reduzida a uma mercadoria chamada terra, que para se configurar como tal, deve estar isenta de vegetação e de cultura (povos). Com isso, inicia-se um processo de devastação ambiental em que o humano, crendo estar separado da natureza, entra em guerra com a natureza através de sua exploração cada vez mais acentuada como "recurso" natural.

Ocorre que a natureza, que inicialmente aparentava estar perdendo a batalha contra o humano, mostra sinais de cada vez mais avançada crise que caminha para o colapso ambiental, crise esta que aumenta rupturas dos equilíbrios físicos, químicos e biológicos sobre os quais se alicerça a teia da vida no formato em que hoje conhecemos (MARQUES, 2015, p. 47).

Ciente deste processo, o sistema capitalista busca uma forma de manter-se, trazendo para si o discurso ambientalista através do desenvolvimento sustentável, cujo um de seus instrumentos mais preponderantes é o denominado capitalismo verde, no qual prevalece uma discussão paliativa dos danos criados pela crise ambiental através da criação de mecanismos que apresentam discurso ambientalmente correto. Tais mecanismos são, dentre outros, os tributos verdes, os pagamentos por serviços ambientais e a criação de espaços na-

turais sem a presença humana, sem que haja a discussão do próprio meio capitalista de produção que se dá através da apropriação da natureza (FOLADORI, 2001, p. 106). Dentro deste contexto preservacionista e de forma capitalista de apropriação da natureza, se insere o conflito que buscamos abordar na pesquisa, entre a territorialidade Guarani e o processo de conquista e colonização de seus territórios.

A presença histórica guarani no que hoje se denomina América Latina pode ser verificada e comprovada cientificamente a partir de uma vasta literatura histórica, arqueológica e etnográfica, formada por fontes bibliográficas consistentes. Tal literatura é formada principalmente por registros históricos ocidentais da presença territorial Guarani, a partir do século XVI, através de escritos realizados principalmente por exploradores, viajantes e jesuítas. Contribui para tal literatura a mais recente pesquisa antropológica[3] e arqueológica[4] que, com pesquisas e resultados desenvolvidos principalmente a partir do final do século XIX e mais profundamente a partir do século XX, que se utilizam de metodologias próprias para o estudo deste povo, contribuindo cada respectiva área do conhecimento que possibilitam analisar a tradicionalidade da presença Guarani em seu território desde antes do período pré-colonial.

Com o estudo destas fontes é possível afirmar: este espaço de mundo, formado por um amplo território no cone sul da América, é tradicionalmente território Guarani desde aproximadamente um milênio e meio antes do período colonial.

Em se considerando os territórios que hoje estão dentro das fronteiras do Brasil, os Guarani que viviam no que hoje é o oeste do Paraná se dispersaram dentro do seu antigo território tradicional que atualmen-

---

3 Vide: NIMUENDAJU, Curt Unkel. Apontamentos sobre os Guarani. (Trad. e notas de Egon Schaden). Revista do Museu Paulista, v.8, 1954, pp. 9-57; SCHADEN, Egon. Aspectos Fundamentais da Cultura Guarani. São Paulo: EPU; EDUSP, 1954; MELIÁ, Bartomeu. *El Guarani conquistado y reducido*. Assunción: CEADUC, 1988; LADEIRA, Maria Inês. Espaço geográfico Guarani-Mbya: Significado, Constituição e Uso. Tese de doutorado. São Paulo, FFLCH/USP, 2001; CARVALHO, Maria Lúcia Brant de. Das terras dos índios a índios sem terras - O Estado e os Guarani do Oco'y: Violência, silêncio e luta. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2013;

4 Vide: CHMYZ, Igor. Projeto Arqueológico Itaipu - Volume I. Curitiba: Convênio Itaipu/IPHAN. 1976;

te se encontra retalhado pela ocupação da sociedade nacional, buscando abrigo em junto a outras comunidades (em regra guaranis, mas em convívio também com outras etnias, como os Kaingang na Terra Rio das Cobras), tendo como destinos de fuga o litoral de São Paulo, Paraná e Santa Catarina, o centro-oeste do Paraná, o sul do Mato Grosso do Sul e, principalmente, o leste do Paraguai (PACKER, 2013, p. 77).

Ocorre que em virtude do vínculo cultural que possuem com seu território tradicional, que pode ser observado de maneira clara na oralidade Guarani – alguns dos que foram esbulhados ainda estão vivos, inicia-se em 2004 um processo de retomada territorial no oeste do Paraná, com a atual ocupação de 14 áreas onde hoje atualmente se encontram os municípios paranaenses de Guaíra e Terra Roxa.

A atual situação jurídica das terras em que ocupam é a de propriedade privada com registro imobiliário em nome de terceiros (particulares, empresas e Itaipu Binacional), sendo que exercem sua posse direta após os processos de retomada. Consequente a estes processos são os feitos judiciais, em que é demandada a reintegração de posse em favor dos proprietários, sem que haja até o momento o cumprimento de qualquer ordem judicial neste sentido. Tramita também, perante a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) o procedimento administrativo que visa a demarcação do território Avá-Guarani, com trâmite extremamente inicial e praticamente paralisado.

Por sua vez, a situação fática destas terras é a de terra "limpa" em que a natureza deu espaço à monocultura do agronegócio. Portanto, as dificuldades enfrentadas por este povo também são observadas na própria relação com o território retomado, que atualmente se mostra como insuficiente para suas necessidades físicas, estando desprovidos de soberania alimentar, e violentados também em sua cultura. Ao contrário do que se verifica nas sociedades nacionais, não há uma desvinculação entre natureza e cultura para os Avá-Guarani, sendo que para eles o seu território é concebido como *tekoha*, que, em tradução livre, é o lugar onde se realiza o modo Guarani de ser.

Diante deste cenário brevemente descrito, o único local no extremo oeste do Paraná em que a natureza se encontra em condições sufi-

cientes para a reprodução física, mas principalmente cultural, deste povo é o Parque Nacional do Iguaçu, cujo reconhecimento como território tradicional é historicamente pleiteado pelo povo Avá-Guarani. Ocorre que atualmente o parque é um espaço territorial especialmente protegido pelo estado brasileiro que foi criado em 1939, sendo que se configura como unidade de conservação de proteção integral, que não admite a presença humana.

A criação das unidades de conservação de proteção integral se dá por ato do poder público, que desapropria as terras que estiverem dentro de seus limites. Tal procedimento foi pensado para a lógica da propriedade privada, mas há também na legislação ambiental a indicação das normas para a retirada dos povos tradicionais dos espaços em que as unidades sejam criadas, em que cabe somente ao órgão fundiário a apresentação do plano de trabalho visando a desterritorialização e reassentamento dos povos, sem qualquer previsão na legislação ambiental de sua participação ou, principalmente, consulta prévia, livre e informada.

Apesar de na legislação brasileira haver a preponderância preservacionista a que nos referimos, é possível também notar a existência de instrumentos normativos que podem oferecer um contraponto socioambiental. A Constituição Federal brasileira, dentro do contexto latinoamericano, foi a primeira a reconhecer os direitos culturais dos povos originários, assim como seus direitos territoriais. Em outras palavras, ela garante aos índios o direito de permanecerem como índios dentro de seus territórios tradicionais. Esta nova característica dentro dos processos constituintes observados no continente, marca uma ruptura continental que foi seguida (CALEIRO, 2013) por Colômbia, Venezuela, Equador e Bolívia, por reconhecerem, ainda que no plano normativo, o caráter multiétnico verificado nas sociedades. Tal reconhecimento se deu em virtude de grande e inédita mobilização dos povos originários durante o processo constituinte e não se exaure no reconhecimento constitucional, que apenas serve de ferramenta política para o avanço em seus direitos.

Com a pesquisa ora projetada, além de buscar a fundamentação teórica, buscaremos verificar se é possível oferecer fundamentação dentro da própria dogmática jurídica para a hipótese de que deve haver

a extinção das unidades de conservação criadas em sobreposição à terras indígenas. Tal fundamentação viria do fato de que a Constituição Federal reconhece aos índios os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, conforme redação do artigo 231 e seus parágrafos:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, **e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam**, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

(...)

§ 6º **São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo**, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

A redação do artigo 231, em se tratando de direitos territoriais dos povos indígenas, nos remete a alguns pontos principais (MARÉS, 2013, p. 2152), mas destaca-se especialmente a característica originária deste direito territorial. Tal característica acarreta na consequência de que este direito é constitucionalmente reconhecido como anterior à própria criação do estado brasileiro, não dependendo de qualquer outro ato normativo ou administrativo para seu reconhecimento, sendo que o processo administrativo de demarcação apenas determina quais os limites físicos das terras indígenas. Tal característica, juntamente com a determinação constitucional do parágrafo sexto acima transcrito, da nulidade dos atos sobre terras indígenas, pode ser juridicamente capaz de fundamentar a extinção das unidades de conservação criadas sobre terras indígenas.

A criação de unidades de conservação de proteção integral por atos administrativos/legais em sobreposição à terras indígenas teria então um objeto impossível (MARÉS, 2010, p. 107), o que levaria à sua extinção. Ressalta-se que tal entendimento se mostra como aplicável para unidades de conservação de proteção integral criadas mesmo antes da vigência do texto constitucional, em virtude do caráter originário que a constituição atribui aos direitos territoriais dos povos indígenas.

Além do fundamento constitucional, é possível também verificar normativamente a proteção territorial dos povos indígenas na Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Em sua parte II, que trata dos direitos territoriais, há a previsão de que:

1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. (...)

Tal dispositivo especifica explicitamente a determinação de que os estados nacionais devem interferir nas ocasiões em que povos tradicionais, dente eles os indígenas, estejam impedidos de ter acesso aos seus territórios tradicionais. Considerando que a Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), foi ratificada pelo Brasil no ano de 2004, possui status de norma supralegal dentro do ordenamento jurídico brasileiro e se trata de um tratado de direitos humanos, temos que pode haver aplicação retroativa através de uma hermenêutica que prioriza uma lógica e racionalidade material quando se trata de direitos humanos, com o primado da substância sob a forma (PIOVESAN, 2014, p. 67).

Outros entendimentos são verificados em relação ao conflito da sobreposição de unidades de conservação de proteção integral à terras indígenas. Há o entendimento de que deveria ser criada uma nova figura jurídica intitulada "reserva indígena de recursos naturais" (SANTILI, 2005, p. 164), que seria pautada pela concordância e participação dos povos indígenas em sua criação e gestão, através de um plano de manejo que visasse conjugar a conservação ambiental

e o uso tradicional de tais áreas. Todavia, resta a indagação: e se determinado povo não concordar com a criação desta nova figura sobre seu território tradicional? Ademais, por se tratar de sugestão de criação normativa, temos que estar cientes que o momento histórico é de retrocessos normativos para os direitos dos povos, sendo praticamente impossível por enquanto discutir no âmbito do Poder Legislativo avanços nos direitos dos povos indígenas ou formas diferenciadas de espaços protegidos que não os prejudique.

Há também o entendimento que, para superar o conflito da sobreposição, poderia haver a reclassificação das unidades de conservação de proteção integral para formas que comportem a presença humana, como reserva extrativista ou reserva de desenvolvimento sustentável. Tal possibilidade estava prevista no texto aprovado no parlamento, tendo sido vetada pela presidência da república, sob o fundamento de que tal reclassificação comprometeria a preservação destas áreas.

De qualquer forma, ambas as propostas se mostram como soluções intermediárias ao conflito abordado, não observam o direito à autodeterminação dos povos e não se tratam de soluções definitivas, pois poderiam inclusive criar novos conflitos quando da discussão e aplicação e fiscalização dos planos de manejo.

## Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

CALEIRO, Manuel. Justiça Indígena. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direitos Coletivos e Cidadania, Linha de Pesquisa Proteção e Tutela dos Direitos Coletivos. Ribeirão Preto: Universidade de Ribeirão Preto, 2013.

CARVALHO, Maria Lúcia Brant de. Das terras dos índios a índios sem terras - O Estado e os Guarani do Oco'y: Violência, silêncio e luta. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2013.

CHMYZ, Igor. Projeto Arqueológico Itaipu - Volume I. Curitiba: Convênio Itaipu/IPHAN. 1976.

DIEGUES, Antônio Carlos. O mito moderno da natureza intocada. São Paulo: HUCITEC, 1996, p. 30.

_____. Etnoconservação da natureza: enfoques alternativos. In: DIEGUES, Antônio Carlos. Etnoconservação: Novos rumos para a conservação da natureza. São Paulo: HUCITEC/NUPAUB-USP, 2000, p. 5

FOLADORI, Guillermo. Limites do desenvolvimento sustentável. Campinas: Unicamp, 2001, p. 106.

QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Edgardo Lander (org). Colección Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. setembro 2005. pp. 227-278.

LADEIRA, Maria Inês. Espaço geográfico Guarani-Mbya: Significado, Constituição e Uso. Tese de doutorado. São Paulo, FFLCH/USP, 2001

MARÉS, Carlos Frederico. As populações tradicionais e a proteção das florestas. In: Código Florestal: 45 anos: Estudos e Reflexões. FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de; SILVA, Lindamir Monteiro da; RODRIGUES, Marcelo Abelha; LEUZINGER, Márcia Dieguez (Orgs.). Curitiba: Letra da Lei, 2010, p. 107.

_____. Capítulo VIII: Dos índios. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et. al. (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, pp. 2147-2157, p. 2152.

_____. De como a natureza foi expulsa da modernidade. Revista Crítica do Direito, São Paulo. n. 5, vol. 66, ago/dez, 2015, pp. 88-105, p. 103.

MARQUES, Luiz. Capitalismo e colapso ambiental. Campinas: Ed. UNICAMP, 2015, p. 47.

MELIÁ, Bartomeu. El Guarani conquistado y reducido. Assunción: CEADUC, 1988.

NIMUENDAJU, Curt Unkel. Apontamentos sobre os Guarani. (Trad. e notas de Egon Schaden). Revista do Museu Paulista, v.8, 1954, pp. 9-57.

PACKER, Ian. Violações dos direitos humanos e territoriais dos Guarani no Oeste do Paraná (1946-1988): Subsídios para a Comissão Nacional da Verdade. São Paulo: CTI, 2013, p. 77.

PIOVESAN, Flávia. Temas de direitos humanos, 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 67.

SANTILLI, Juliana. Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Fundação Peirópolis, 2005, p. 164.

SCHADEN, Egon. Aspectos Fundamentais da Cultura Guarani. São Paulo: EPU; EDUSP, 1954.

# ¿Agroindustrias para el desarrollo? Un análisis crítico sobre el impacto del crecimiento de las agroindustrias en el país[1]

Antonella Levy[2]
Sara Costa[3]

**Resumen**

En los últimos años, la agroindustria en Paraguay ha presentado un crecimiento significativo, que se verifica por la cada vez más amplia participación de bienes agroindustriales en la pauta exportadora del país, y por colocarse como uno de los subsectores que ha estado recibiendo gran parte del flujo de IED. Si bien este fenómeno está avanzando con resultados positivos en cuanto a crecimiento del PIB y generación de beneficios para las grandes empresas del sector, la existencia reconocida de una estructura rural dual, resultado del proceso de modernización de la agricultura en el país – compuesta, de un lado por el agro-negocio, y por otro, de la agricultura campesina, donde el primer modelo se expande expulsando al segundo – así como los debates técnicos, teóricos y políticos alrededor del tema, nos recuerdan que procesos como el de agro-industrialización no resultan directamente en beneficios para toda la población, es más, en varias ocasiones han con-

1 BASE Investigaciones Sociales/Sociedad de Economía Política del Paraguay (SEPPY). Proyecto de Investigación financiado por el CONACYT. E-mail: samacoga@gmail.com

2 Licenciada en Economía.

3 Magíster en Relaciones Internacionales.

tribuido para agravar los niveles de desigualdad social y degradación ambiental. En ese sentido, antes de meramente enaltecer un llamado "boom agroindustrial", estudios más detallados se hacen necesarios a fin de evaluar con mayor precisión el potencial de las agroindustrias en el desarrollo integral del Paraguay. Así, este trabajo propone estudiar de forma comparativa el desarrollo de 3 importantes agroindustrias del país durante los años 2005-2015: carne; aceite vegetal de soja; y tabaco. La metodología comparativa responde al entendimiento de que el impacto socioeconómico del sector agroindustrial depende, en gran medida, de las características intrínsecas a cada tipo de agroindustria. En el trabajo, buscamos evidenciar no sólo el impacto económico, sino también social, territorial, político y ambiental.

## 1. Introducción

La agroindustria en Paraguay ha presentado un crecimiento económico significativo en los últimos años, especialmente, en los rubros de derivados de la soja (aceite vegetal y harinas), carne y tabaco (cigarrillos). Este fenómeno, está vinculado a tendencias más amplias de expansión y re-configuración de cadenas de valor agro-alimentares a nivel global, que obedecen a cambios en los patrones globales de oferta y demanda de dichos productos.

Diversos análisis y estudios han sido realizados al respecto de este fenómeno en el país, sin embargo, pocos han sido aquellos que han problematizado de forma amplia los impactos de la agro-industrialización para el país – es decir, que han incluido además de variables macro-económicas, variables sociales, políticas y ambientales – o se han profundizado sobre esos impactos en los principales rubros en crecimiento. Esta situación nos preocupa en la medida que ciclos de crecimiento económico país, si bien han traído prosperidad para algunos sectores – en términos de rentabilidad, optimización de la producción, acceso a mercados y tecnologías – para otros, ha significado exclusión y empobrecimiento.

En ese sentido, se está llevando a cabo una investigación que tiene por objetivo realizar un estudio comparativo de la evolución de tres importantes agro-industrias del país: aceite de soja, carne y tabaco, enfocando en el periodo 2005-2015. Y, en ese marco, el presente do-

cumento tiene como finalidad exponer los elementos teóricos que han fundamentado el enfoque propuesto y que pueden servir para reflexionar desde una perspectiva integral acerca de las implicaciones socio-económicas de la agro-industrialización para el país.

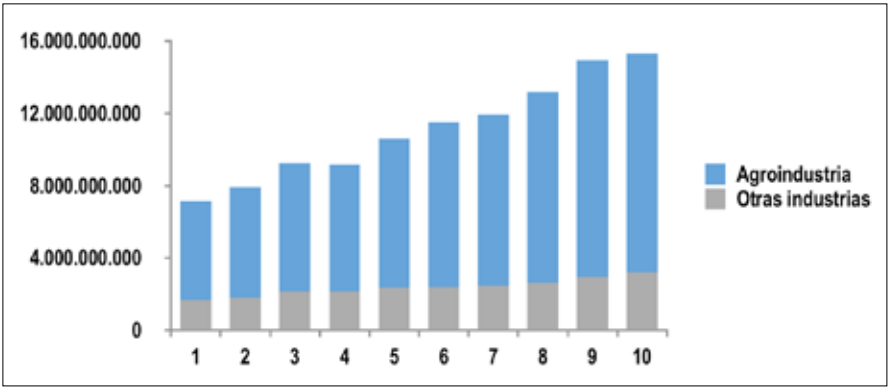
En primer lugar, se presenta un breve panorama de la agroindustria en Paraguay en el cual se resaltan los datos económicos que evidencian el peso del sector agroindustrial y que nos han ayudado a delimitar el recorte por rubros económicos. Seguidamente, se exponen algunos elementos teóricos que han sido encontrados durante la etapa de revisión bibliográfica de la investigación, los cuales serán aplicados para analizar y reflexionar al respecto de la agroindustria en Paraguay. Esta sección incluye una breve revisión de la producción científica reciente en Paraguay al respecto del tema de las agroindustrias.

Por último, se exponen algunas consideraciones finales que incluyen nuestras hipótesis sobre los resultados esperados del trabajo al cabo de este primer esfuerzo de aproximación hacia la problemática en cuestión.

## 2. Panorama de la agroindustria en Paraguay

En los últimos años la agroindustria en Paraguay ha presentado un crecimiento significativo. Conforme se puede ver el **Gráfico I**, entre 2006 y 2015, el Valor Agregado Bruto de la agroindustria se duplicó,

**Gráfico I:** Valor Agregado Bruto en la Industria Paraguaya – en Gs. corrientes




Fuente: Elaboración propia con base en datos del (BCP, 2017c).

representando en promedio el 78% del valor agregado bruto industrial total (BCP, 2017c). Con relación a la economía como un todo, sin embargo, la contribución de la agroindustria se ha mantenido sin variaciones, en torno al 9% en cada año. Esto se debe a que el sector agropecuario (agricultura y ganadería) continúan teniendo fuerte incidencia sobre el crecimiento del PIB total (CRESTA, 2014).

Por otro lado, los productos agroindustriales han estado ganando espacio dentro de la pauta exportadora a tal punto de producirse un "efecto balanceo", es decir, una tendencia en la cual los productos agroindustriales estarían ya igualando a los productos primarios en términos de valores exportados (GUILLÉN, 2014). De hecho, entre 2005 y 2015, en 4 años las exportaciones de manufacturas de origen agropecuario han conseguido tener igual o mayor participación en el valor total de bienes exportados[4].

El tercer indicador de la fuerte expansión del sector agroindustrial son las tendencias con relación a la Inversión Extranjera Directa. Datos del BCP (2017b) indican que en 2015 el saldo de IED en la agroindustria alcanzó la suma de US$ 1.559.765 mil, más de seis veces el valor del saldo acumulado a finales del 2005, pasando a representar el 35% de todo el *stock* de IED en el país en el mismo año.

Todo esto ha despertado el debate acerca del potencial de la agroindustria como motor del desarrollo del país. En el discurso del gobierno actual, de hecho, los resultados del sector agroindustrial han sido utilizados como evidencia de la inclinación de la economía paraguaya hacia un modelo productivo más industrializado, siendo por tanto un sector clave de la política económica actual. Sin embargo, es importante notar que, en la mayoría de los casos, cuando se habla del rápido crecimiento de la agroindustria en el país se está hablando sobre las tendencias alrededor de rubros específicos, especialmente, de la carne y de los productos derivados del procesamiento de soja (aceite y harinas).

---

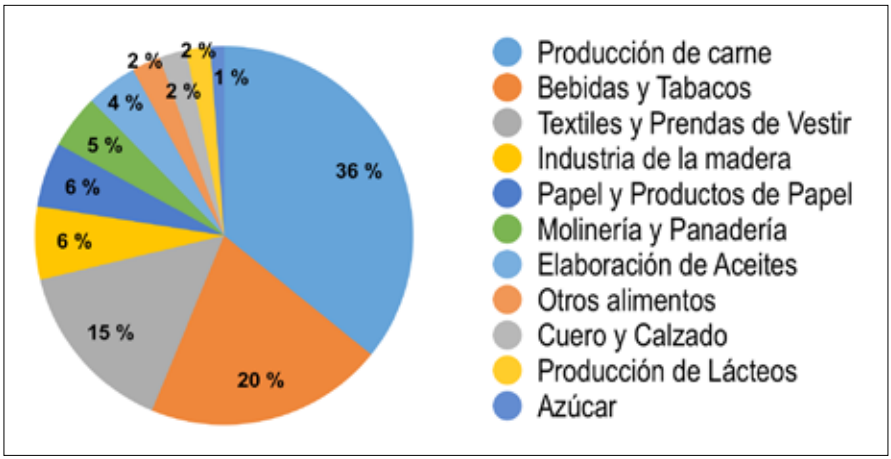
4 En el 2006 (Productos primarios 40%; productos agroindustriales 48%; y productos industriales 12%), en el 2009 (45%, 45% y 9%, respectivamente), en el 2014 (42%, 47% y 10%, respectivamente), y en el 2015 (40%, 48% y 12%, respectivamente). Porcentaje calculado con base en datos del BCP (2017a).

En el **Gráfico II** se puede apreciar la participación de cada rubro agroindustrial en el Valor Agregado Bruto total del sector, siendo el de mayor peso la producción de carne. Ya en términos de variación del VAP en el periodo 2006-2015, se tiene que los rubros que más han crecido son: el de de producción de lácteos (258%), seguido del rubro de elaboración de aceites (178%), el de bebidas y tabacos (167%) y el de producción de carne (162%).

Al verificar más detalladamente la composición de las exportaciones agroindustriales se tiene también que ciertos rubros predominan sobre el resto. En el caso de las exportaciones los productos agroindustriales "estrella" son la carne y los productos derivados de la soja (harina y aceites), que en conjunto representaron el 84% del valor total exportado de bienes industriales de origen agropecuario en 2015. Asimismo, en el desglose de los principales destinos de la IED se tiene que los tres principales han sido el de elaboración de aceites, bebidas y tabaco, y producción de carne, que en conjunto representaron el 31% del saldo de IED total del país en el 2015.

Este hecho de que gran parte del llamado "boom agroindustrial" esté asentado en algunos rubros específicos es clave para en análisis sobre los efectos de dicho fenómeno en la estructura socioeconómica

**Gráfico II:** Composición del VAP agroindustrial (2015)




Fuente: Elaboración propia con base en datos del (BCP, 2017c).

actual. En ese sentido, al hablar de agroindustrias es importante no generalizar y especificar de cuales rubros se está tratando. En este trabajo, una vez que el objeto central es analizar el gran crecimiento del sector en los últimos años, el análisis se centra en la evolución de tres importantes rubros seleccionados en función de su relevancia en términos de VAP, exportaciones e IED: carne, aceite de soja y tabaco.

## 3. Agro-industrias: elementos teóricos para el análisis y la reflexión

El análisis empírico sobre las agroindustrias requiere una revisión de al menos dos aspectos básicos dentro de la vasta discusión técnico-teórica al respecto de dicho objeto: en primer lugar, de aquello que se entiende como agro-industria; y en segundo lugar, de cuáles son las implicancias económicas, sociales, políticas y ambientales del avance de los procesos de agro-industrialización para una sociedad.

Una gran parte de los estudios existentes toman como base un concepto restringido de lo que constituyen las agroindustrias, reduciéndolas a un sub-sector de la estructura económica consistente en la manufactura de materias primas y productos intermedios de origen agropecuario, y por esa misma lógica, limitan el análisis de su desempeño al comportamiento de indicadores macro-económicos. Por otro lado, también se han propuesto conceptualizaciones más amplias que permiten abarcar otras importantes variables del desempeño de las actividades agroindustriales.

Dichos abordajes entienden que las agroindustrias, además de constituir sub-sectores económicos con cierta especificidad en función de la materia prima que procesan[5], "forman parte del concepto más amplio del agro-negocio", el cual abarca otras actividades relacionadas al procesamiento, como la fabricación y provisión de insumos para la producción (primaria y agro-industrial), y la comercialización de la producción final (Henson & Cranfield, 2013). En ese sentido, el

5 Utilizando como criterio principal el origen agropecuario de la materia prima, el sub-sector de la agro-industria abarca: los fabricantes de alimentos, bebidas y tabaco; productos textiles y prendas de vestir; muebles y productos de madera; papel, productos de papel e impresión; caucho y productos del caucho (Henson & Cranfield, 2013). Estos rubros, por su parte, pueden clasificarse como productos agroindustriales "alimentarios" y "no alimentarios".

agro-procesamiento es un segmento de estructuras de producción y comercialización más amplias, también conocidas como "cadenas de valor", las cuales se configuran a nivel local y global[6]. He aquí el primer elemento importante a tener en cuenta en el análisis: tener en cuenta que la agroindustria no comprende una actividad única, sino que contempla un conjunto de actividades relacionadas (que forman las llamadas "cadenas de valor").

La propiedad perecedera de la materia prima y los ciclos naturales de su producción son también rasgos distintivos de las agro-industrias ya que, por esas condiciones, se enfrentan a mayores riesgos de variación en cuanto a la oferta y calidad de su materia prima. De acuerdo con Henson & Cranfield (2013), tradicionalmente, esto ha sido determinante en la definición de la localización de las plantas agro-industriales. Por lo general, éstas se han instalado en áreas próximas a las fuentes de abastecimiento de las materias primas. Asimismo, ha sido un factor motivador para la incidencia de las empresas agroindustriales en los procesos de producción primaria y canales de abastecimiento.

Los desarrollos tecnológicos en torno de los procesos de producción y comercialización (transporte) de las materias primas agrícolas y productos agroindustriales a lo largo de las últimas décadas han redefinido algunos de esos imperativos y re-configurado las cadenas de valor. Sin embargo, vale notar que se ha tratado de un desarrollo heterogéneo: mientras algunos rubros han alcanzado niveles más altos de transformación, utilización de tecnología, y de integración con cadenas de valor globales, otros rubros se han mantenido más artesanales y de alcance local (Henson & Cranfield, 2013; Wilkinson & Rocha, 2013).En ese sentido, al hablar de agroindustrias, es importante hacerlo en *plural*, pues los niveles de desarrollo tecnológico y comercial han sido distintos según el rubro.

Por otro lado, de acuerdo con Henson & Cranfield (2013), el grado de transformación estructural y de organización del sector agroindus-

6 En la literatura consultada, se tratan indistintamente las categorías de "cadenas de valor agro-alimentarias y no agro-alimentarias", "complejo agro-empresarial" y "agro-negocios", entendiéndose en todos los casos como el conjunto de actividades relacionadas a la industria agropecuaria.

trial difiere de país a país e incluso entre regiones dentro de un mismo país. En términos generales, la agro-industrialización ha avanzado principalmente en aquellos países que más se han integrado a las cadenas globales de abastecimiento de productos alimentarios y no alimentarios, o donde los mercados nacionales para los productos de alto valor agregado (como alimentos procesados) han evolucionado en respuesta a los cambios socioeconómicos y demográficos (crecimiento económico y urbanización) de las últimas décadas.

El abordaje de las agro-industrias a partir de la categoría de "cadenas de valor" es esencial para comprenderlas de forma aislada, y a la par, en función de las relaciones económicas y arreglos territoriales que entablan en su interacción con los demás segmentos de dichas cadenas de valor. Esto es especialmente importante para el análisis de la agroindustria en los "países en desarrollo", en los cuales el crecimiento y la expansión de cadenas de valor agro-alimentarias han estado estrechamente relacionados a las re-estructuraciones de la economía agro-alimentaria a nivel global. De hecho, este es un aspecto determinante en el debate teórico y político sobre las implicaciones económicas, sociales, políticas y ambientales del crecimiento de las agro-industrias en dichos países. Al respecto, nos parece importante distinguir dos visiones generales y contrapuestas.

De un lado, se tiene la visión de que las tendencias alrededor de la "economía agro-alimentaria global" – como el aumento de la demanda por alimentos de alto valor agregado y los continuos avances tecnológicos para la producción y transporte – representan una oportunidad para los países en desarrollo para el impulso de agro-industrias que permitan agregar más valor a las materias primas agropecuarias tradicionalmente producidas en el territorio local, que a su vez funcionan de incentivo para el crecimiento de actividades relacionadas al proceso manufacturero. Asimismo, es una oportunidad para mejorar el rendimiento de las exportaciones (ya que se agrega más valor dentro del territorio a los productos a ser exportados) y los niveles de inocuidad de los alimentos, considerando que los procesos industriales traen consigo mayores exigencias en términos de calidad de los bienes producidos.

Autores como Henson & Cranfield (2013), Wilkinson & Rocha (2013), Da Silva & Baker (2013) y Janvry (2013), instituciones multilaterales del sistema internacional vinculadas al ámbito de la agricultura y a la temática del desarrollo – como la FAO, OMC, BM y UNCTAD – y gran parte de los gobiernos locales de los países en desarrollo coinciden con esta visión de que la apuesta por el sector agroindustrial, y por una mayor integración a las cadenas agro-alimentarias globales, constituyen estrategias claves no sólo para el crecimiento económico, sino que también para el enfrenamiento del problema de la pobreza y del hambre, sobretodo, al tenerse que los países en desarrollo abrigan gran parte de la población en situación de pobreza y que, en su mayoría, residen en las áreas rurales[7].

Por otro lado, esta perspectiva también reconoce que los beneficios del proceso de agro-industrialización no son automáticos, pudiendo provocar también efectos negativos que resultan en el agravamiento de la desigualdad y la pobreza, tales como: tendencias de concentración y exclusión a lo largo de los distintos segmentos de la cadena (en función de la desigualdad de capacidad financiera y técnica de las distintas unidades económicas, por ejemplo, entre grandes y pequeñas unidades); y la degradación de los recursos naturales y pérdida de la biodiversidad, en la medida que la instalación de procesos industriales, por lo general, fomentan economías de escala que, en este caso, se replican también en la producción primaria y el uso de la tierra.

Una cuestión central de dicha discusión gira alrededor del papel de las corporaciones transnacionales del agro-negocio en la configuración de la economía agro-alimentaria a nivel global y local. Estudios como el de la FAO (2013) y UNCTAD (2009) se han dedicado a anali-

---

7 Janvry (2013), por ejemplo, sugiere al menos tres vías para "salir de la pobreza" teniendo como elementos clave a la agricultura y la agro-industria: la generación de empleo independiente en la agricultura (incluyendo la agricultura de subsistencia); el fomento del mercado laboral rural (sea en la agricultura, o en la economía rural no agrícola, que en este caso abarca las agro-industrias); y el acompañamiento eficaz a la migración, por medio de la inversión significativa en la calidad de la fuerza laboral rural en términos de salud y educación, de manera que pueda migrar con éxito hacia otras oportunidades de empleo más allá de la agricultura.

zar el impacto de la Inversión Extranjera Directa en el desarrollo rural de los países en desarrollo. Han encontrado que, si bien los flujos globales de IED en los agro-negocios han aumentado en los últimos años, representando una oportunidad para los países en desarrollo que buscan impulsar sus sectores agrícolas, éstos continúan siendo relativamente menores a los porcentajes globales de IED dirigidos a los demás sectores económicos (industria y servicios). Por otro lado, ese flujo de IED que se dirige hacia los agro-negocios se ha estado concentra principalmente en aquellos segmentos de la cadena de alto valor (como en el de provisión de insumos para la producción agropecuaria; de procesamiento y comercialización) que, por lo general, están instalados en los territorios de países desarrollados.

Es decir, los crecientes flujos de IED no se han estado direccionando en la medida suficiente hacia el segmento en el cual se especializa la mayor parte de los países en desarrollo – el de la producción primaria y procesamiento básico – cuestionándose así los argumentos sobre el real potencial de la IED para el impulso del sector agrícola y la generación de empleo rural y/o rural no agrícola en dichos países. Por otro lado, muchas empresas transnacionales del agro-negocio han estado siendo objeto de denuncias por degradación del medio ambiente y violación de derechos humanos[8].

No obstante, para esos mismos estudios, lograr que la IED se traduzca en transferencia de tecnología, en mejor acceso a mercados y capital, y en la creación de empleos de calidad en los países receptores – en lugar de los efectos negativos mencionados – depende de la capacidad de los gobiernos locales en promover leyes y políticas públicas que sean sensibles dichos "riesgos" sociales y ambientales. Esto se coloca como uno de los principales desafíos de los países en desarrollo una vez que se argumenta que difícilmente puedan prescindir de la IED ante la gran necesidad de inversiones en sus sectores rurales.

---

8 En este marco, uno de los fenómenos que ha ganado destaque en el medio público y académico recientemente es el de la compra o alquiler a largo plazo de grandes extensiones de tierra en países en desarrollo por actores extranjeros– también denominado como "*land-grabbing*" o "extranjerización". En América Latina, este fenómeno ha sido relativamente menos acentuado en comparación con regiones como África y Asia (BORRAS *et. al.* 2012).

De hecho, esta primera visión entiende que el Estado cumple un rol preponderante como mediador entre los intereses de los inversionistas y empresarios, y aquellos que se refieren a la generación de bienestar para la población en general. El desafío que comúnmente se coloca a los gobiernos que deciden apostar por el desarrollo de los agro-negocios, y en particular de las agro-industrias, es el de establecer las condiciones adecuadas tanto para la atracción de inversiones privadas que fomenten el crecimiento del sector y su competitividad a nivel internacional, como para minimizar las posibles consecuencias negativas de dichos procesos. Por lo general, los autores recomiendan tener en cuenta la situación específica de la economía en cuestión a fin de enfatizar uno u otro aspecto.

Desde otra perspectiva, el avance de la agro-industrialización en los países en desarrollo representa parte de un proceso histórico más amplio de re-estructuración de la economía agroalimentaria global, por el cual las corporaciones transnacionales del agro-negocio que se colocan al frente de dicho proceso – y que en su mayoría son de origen estadounidense o europeo – buscan ante todo ampliar la rentabilidad de sus negocios. Esta lógica de la búsqueda por generar lucros cada vez mayores – la lógica de la "acumulación del capital" – es acompañada por tendencias de concentración, donde pocas empresas pasan a controlar cada vez más mercado en sus respectivos segmentos de actuación, impidiendo la entrada de otros actores; y de centralización, las donde empresas pasan a actuar en más de un segmento de la cadena agro-alimentar global, asimismo, inhibiendo la competición.

Autores como Magdoff, Bellamy & Buttel (2000), McMichael (2000) y Otero & Pechlaner (2008) analizan el fenómeno de la expansión de las cadenas agro-alimentarias a nivel local y global bajo esta visión. Desde una perspectiva histórica, indican que, entre los años 1960-1970, ocurrió una de las re-estructuraciones más enérgicas de dichos sistemas, por el cual el modelo de la agricultura empresarial – o de "agricultura moderna", más intensa en tecnología y enfocada hacia la producción a gran escala – pasó a ser exportado desde los EUA para otros países, especialmente, los del llamado "tercer mundo", tanto por vía del comercio, de la internacionalización de las empre-

sas del agro-negocio, y también en el marco de programas de ayuda para el desarrollo del gobierno norte-americano (McMichael, 2000; Otero &Pechlaner, 2008[9]. Dicho periodo suele conocerse también como "Revolución Verde".

Así, las empresas que estaban comandando el desarrollo del complejo agro-industrial en los Estados Unidos pasaron a beneficiarse de la disposición de nuevas regiones proveedoras de materias-primas agrícolas y de nuevos mercados para la colocación de sus paquetes tecnológicos, convirtiéndose en agentes centrales de la organización de los complejos agro-industriales en los países receptores de los programas de ayuda, y dando lugar a la consolidación de grandes corporaciones del agro-negocio (McMichael, 2000).

La mayor parte de los países latino-americanos fue adoptando dicho modelo productivo y, con diferentes niveles, el resultado general fue un aumento de la productividad en el campo, y la colocación en marcha de tendencias cada vez más acentuadas de concentración y centralización en sus territorios. De hecho, al analizar las estructuras agrarias actuales de los países de América Latina, Piñeiro (2004) indica que los complejos agro-industriales se convirtieron en la forma "predominante" en el campo, al mismo tiempo que aún persisten otras formas de organización de las actividades rurales. En ese sentido, al autor indica que dichos países presentan estructuras productivas rurales altamente heterogéneas, que a su vez señalizan las fuertes desigualdades sociales existentes en dichos países.

Esos resultados contradictorios – aumento de productividad y de la desigualdad social – que han acompañado la expansión de las cadenas de valor agroalimentarias en las últimas décadas, y que según Piñeiro (2004) y Otero &Pechlaner (2008), han sido más acentuados en los países en desarrollo, son la prueba que el objeto inmediato de

9 De acuerdo con Otero &Pechlaner (2008), el modelo de la agricultura moderna encontró amplio espacio para su desarrollo en los Estados Unidos desde los años 1930, como resultado de políticas domésticas favorables. Con el tiempo, los niveles de productividad fueron tales que superaban la capacidad de absorción del mercado interno, quedando disponibles para su exportación y como elemento estratégico de la política externa norte-americana en el periodo pos-segunda guerra.

la producción de alimentos bajo este sistema no es el sustento humano o su bienestar, sino el crecimiento de los lucros. En ese sentido, la problemática de la "escasez mundial de alimentos" es más bien un problema de re-distribución y no de sub-producción o aumento de la demanda (por el crecimiento poblacional), como muchas veces se coloca (Magdoff *et. al.*2000).

Las tendencias alrededor de la economía agro-alimentaria global en el nuevo siglo, como el desarrollo de nuevas tecnologías aplicadas al proceso productivo agropecuario (en especial, la biotecnología) y la liberalización del comercio, en la medida que continúan alimentado la lógica del aumento de la rentabilidad de los negocios de las grandes corporaciones transnacionales, continuarán también agravando las contradicciones de la expansión de dicho modelo de producción, tanto a nivel internacional como local (Otero & Pechlaner, 2008). De hecho, surgen cada vez más críticas hacia aspectos como: los efectos de la aplicación de la biotecnología al proceso de producción de alimentos sobre la salud humana, así como sobre el medio ambiente (no sólo en términos de la degradación, sino también de la polución genética y pérdida de especies autóctonas); los efectos de la adopción de dietas "urbanas" de alto contenido calórico y niveles de procesamiento, que no sólo son nocivas para la salud humana en el largo plazo, sino que también corroen la cultura alimentaria local; el accionar antiético de muchas corporaciones transnacionales, en términos de violación de derechos de trabajadores, degradación del medio ambiente y privatización del conocimiento.

Teniendo en cuenta todos esos elementos, desde esta perspectiva, diferentemente de la primera, los impactos negativos o "riesgos" potenciales del crecimiento de las agroindustrias y de los demás segmentos de la cadena del agro-negocio son *inherentes* al mismo proceso de expansión y crecimiento de dichos modelos de producción, y no *"externalidades"*, es decir, consecuencias externas al proceso que pueden ser mitigadas sin efectos colaterales sobre la rentabilidad. En ese sentido, las soluciones para las problemáticas de la desigualdad, la pobreza y el hambre, vendrían de la ruptura con esos modelos y estructuras de producción, y la adopción de formas alternativas de producción y socialización de la riqueza generada.

Asimismo, los Estados son actores claves en dichos procesos, pero diferentemente de la visión anterior, no actúan como meros "mediadores", sino como actores partícipes que se asocian al capital privado para el logro de sus objetivos políticos y/o electoralistas. Es decir, bajo esta perspectiva, los Estados no constituyen entes autárquicos y cerrados, sino que se encuentran permeados por los intereses de los diferentes grupos económicos. Sólo así es posible entender la frecuencia con que los gobiernos de turno adoptan posturas y medidas contradictorias en relación al desarrollo rural, en la mayoría de los casos, siendo más favorables hacia los grupos de mayor poder económico (empresas del agro-negocio), en detrimento de los grupos de menor poder económico y más vulnerables (como la agricultura familiar campesina).

## 4. Agro-industrias: estado del arte en Paraguay

En Paraguay, son pocos los estudios específicos sobre agroindustrias y sobre el proceso actual de agro industrialización, por lo general, son más abundantes los estudios sobre la producción agrícola y ganadera (sector primario). Por otro lado, los estudios que se encuentran, en general, se enfocan en el análisis de la cadena de valor de algunos rubros específicos, en el análisis del factor "competitividad" del sector o rubros específicos, o en el desempeño macroeconómico de la agroindustria en general.

Entre los análisis más recientes pueden citarse los de Cresta (2014), Masi *et. al*. (2014), Guillén (2014) y Centurión (1998). De forma general, esos estudios se adhieren a la idea de que el proceso de agro-industrialización es una ventana de oportunidades para el Paraguay en términos de negocios. El trabajo de Masi *et. al.* (2014) se destaca por incluir la dimensión inclusiva del desarrollo, es decir, el análisis sobre el potencial de instalación de modelos agroindustriales inclusivos.

Asimismo, existen estudios realizados desde la perspectiva crítica sobre el proceso de desarrollo del agro-negocio, si bien también son pocos en cantidad o carecen de profundidad con respecto al segmento del procesamiento (agro-industrialización). Entre ellos puede citarse el trabajo de Rojas (2009) en el cual se aplica el enfoque de

las cadenas agro-alimentarias globales para realizar un mapeo de los principales actores del agro-negocio en el país – específicamente, en el ámbito de la agricultura – esquema en el cual se destaca el rol de las empresas multinacionales. Otros estudios que fueron producidos bajo esta perspectiva son los de Fogel & Riquelme (2005) y Glauser (2009), quienes analizan el alcance y efectos de la presencia extranjera en la estructura rural del país.

## 5. Consideraciones finales

Considerando los principales hallazgos durante la revisión teórica y del estado del arte con relación al estudio de las agro-industrias, los datos recolectados en la fase exploratoria de la presente investigación y resumidos en la primera parte de este ensayo, y la indagación central que guía la investigación, sobre ¿cuál es el impacto de las agro-industrias en el desarrollo del Paraguay?, se han identificado cinco suposiciones generales al respecto de los resultados esperados del trabajo, los cuales deberán ser sometidos al escrutinio científico:

1) El impacto económico, social y ambiental varía en función al rubro analizado, siendo el principal factor de diferenciación el modo de abastecimiento de la materia prima. Sin embargo, también pueden identificarse efectos y tendencias comunes en los tres rubros estudiados en función de su origen común.

2) Mientras que la agro-industria de aceite vegetal y de la carne se abastecen de insumos básicos producidos en gran escala (más intensiva en capital y tierra en el caso del aceite, menos intensiva en capital y "extensiva" en tierra en el caso de la carne); la agro-industria del tabaco se abastece de materia prima producida a media y pequeña escala (más intensiva en trabajo). Ya, en lo que refiere al procesamiento de la materia prima, las tres agro-industrias utilizan más intensivamente el capital (en tecnología). Así, en términos globales, tales actividades generarían poca absorción de mano de obra – a excepción del tabaco en el segmento de la producción de materia prima.

3) Existe un alto nivel de "internacionalización" de las cadenas agro-industriales en los tres rubros, tanto en términos de partici-

pación de capital privado extranjero en la actividad de procesamiento, como en términos del destino final de los bienes producidos – con excepción del rubro del tabaco donde ha habido mayor participación de empresas de capital nacional. En este sentido, las tres agro-industrias presentan fuertes vínculos con la demanda de la economía agro-alimentaria global, lo que también puede colocarse como un riesgo para su sostenibilidad – especialmente en el rubro del aceite vegetal, donde la dinámica de la producción/exportación de soja (materia prima) está fuertemente influenciada por la dinámica de los precios internacionales del mercado.

4) Considerando los dos enunciados anteriores, se tiene que en todos los rubros hay fuertes tendencias de concentración y centralización en todos los segmentos de la cadena de valor – y, por tanto, de exclusión socio-económica, especialmente, de pequeñas y medianas unidades/actores económicos (con excepción del segmento de producción primaria en el rubro del tabaco). Por otro lado, en rubro de aceite de soja se identifican dinámicas interesantes de disputa por mercados entre grandes actores económicos (por ejemplo, entre las transnacionales y las cooperativas de producción). Asimismo, en el de carne, entre los productores ganaderos y los frigoríficos de empresas transnacionales.

5) En todos los rubros existe potencial para una mejor re-distribución de la rentabilidad generada, que puede lograse por medio de la instalación de políticas tributarias más eficaces y programas sociales (gasto social) innovadores. En los tres rubros existe fuerte resistencia empresarial hacia reformas fiscales. La acumulación de poder económico se coloca como una de las principales dificultades actuales para la implementación de políticas públicas favorables a una mejor re-distribución de las ganancias. En el caso del rubro del tabaco, la problemática del contrabando se coloca como una dificultad adicional para la implementación de políticas fiscales eficaces e innovadoras.

## Bibliografía

BCP (2017). Boletín de Comercio Exterior – trimestral. Disponible en: *https://www.bcp.gov.py/boletin-de-comercio-exterior-trimestral-i400*. Acceso en marzo de 2017. [2017a]

BCP (2017). Anexo estadístico – Inversión Extranjera Directa. Disponible en: *https://www.bcp.gov.py/anexo-estadistico-inversion-extranjera-directa-i378*. Acceso en marzo de 2017. [2017b]

BCP (2017). Boletín de Cuentas Nacionales – Anuales. Disponible en: *https://www.bcp.gov.py/boletin-de-cuentas-nacionales-anuales-i370*. Acceso en marzo de 2017. [2017c]

BORRAS, S. M.; FRANCO, J. C.; GÓMEZ, S.; KAY, C.; SPOOR, M. Land Grabbing in Latin America and the Caribbean. The Journal of Peasant Studies, v. 39, n. 3–4, July–October 2012, p. 845–872.

CRESTA, J. (2014). Sector Agroindustrial: ¿El turbo o un solo cambio más de la economía paraguaya? CADEP-OBEI. Asunción, Paraguay.

FOGEL, R.; RIQUELME, M. (orgs.). Enclave Sojero: Merma de soberanía y pobreza. Asunción: Centro de Estudios Rurales Inter-disciplinares (CERI), 2005.

GLAUSER, M. Extranjerización del Territorio Paraguayo. Asunción: BASEIS, 2009.

GUILLÉN, S. (2014). Paraguay en transición: de la agricultura al balanceo agroindustrial. OBEI-CADEP. Asunción, Paraguay.

HENSON, S.; CRANFIELD, J. Planteamiento de un caso político para las agroindustrias y agro-negocios en los países en desarrollo. *In:* Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Agroindustrias para el Desarrollo. Roma, 2013, pp. 11-49.

JANVRY, A. D. Agricultura para el desarrollo: implicaciones para las agroindustrias. *In:* Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Agroindustrias para el Desarrollo. Roma, 2013, pp. 285-306.

MAGDOFF, F; BELLAMY, J.; BUTTEL, F. H. An Overview. *In:*_____ (Eds.). Hungry for profit: The agribusiness threat to farmers, food and the environment. New York: Monthly Review Press, 2000, p. 7-21.

Masi, F.; Setrini, G.; Anichini, F.; Borda, D.; Ramírez, J.; Servín, B. (2014). Cadenas de valor y pequeña producción agrícola en el Paraguay. Asunción, Paraguay: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).

MCMICHAEL, P. Global Food Politics. *In:* MAGDOFF, F; BELLAMY, J.; BUTTEL, F. H. (Eds.). Hungry for profit: The agribusiness threat to farmers, food and the environment. New York: Monthly Review Press, 2000, p. 125-143.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA – MAG (2008). Censo Agropecuario Nacional 2008 – Volumen I y V. San Lorenzo: MAG, Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias.

OTERO, G.; PECHLANER, G. Latin America Agriculture, Food and Biotechnology: Temperate Dietary Pattern Adoption and Unsustainability. *In:* OTERO, G. (Ed.). Food for the few: Neoliberal Globalism and Biotechnology in Latin America. Austin: University of Texas Press, 2008, p. 31-60.

PIÑEIRO, D. E. En busca de la identidad: La acción colectiva en los conflictos agrarios de América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2004.

ROJAS, L. Actores del Agronegocio en Paraguay. Asunción: BASE IS/ DIAKONIA, 2009.

Wilkinson, J.; Rocha, R. Tendencias de las Agroindustrias, Patrones e Impactos en el Desarrollo. *In:* Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Agroindustrias para el Desarrollo. Roma, 2013, pp. 51-102.

# Las problemáticas del desarrollo sostenible y sustentable en América Latina

Cristóbal Arancibia[1]
Cristofer Seriche Ortiz
Pedro Silva Aguilera

**Resumen**

La retórica del discurso sustentable en América Latina ha influido en la conciencia de las autoridades sobre los problemas ambientales, quienes han intervenido la agenda pública de diferentes países, sin embargo en la práctica es distinto, a causa de la carencia de estructuras capaces de enfrentar delitos medioambientales.

Según la definición de Desarrollo sostenible (Rodriguez y Govea, 2006), no sólo es necesario un aparataje estatal para controlar los delitos medioambientales, sino que las políticas públicas deben ser de carácter amplio, considerando la población, en sistemas democráticos de participación, reapropiación de la naturaleza con el fin de considerar la reconfiguración y reafirmación de las entidades. Todo esto apunta a lograr disminuir los conflictos existentes en la región para lograr incluir las perspectivas étnicas, socio-históricas y democráticas en éstas temáticas y lograr definir la triada ser humano-naturaleza-sociedad.

1 Universidad de Valparaíso. Sociología del medio Ambiente. Estructura económica, modelo de desarrollo y sustentabilidad. E-mail: cristofer.seriche@gmail.com

En el transcurso de la historia, América Latina ha transitado por diversos modelos de desarrollo, todos construidos fuera de la región y siendo implantados sin considerar los contextos y procesos socio-históricos que el continente vivía y vive. En este sentido, el Estado transitó desde las visiones desarrollistas ortodoxas hacia neoestructuralistas y neoinstitucionalistas, transformando la función del Estado y convirtiéndose en un facilitador y fiscalizador de los entes privados, obteniendo como resultado que América Latina desarrolle la dinámica de una sociedad consumista, marcada por la creación de miseria, explosión demográfica y poblaciones desigualmente distribuidas por las regiones, marcando una diferencia entre polos de desarrollo v/s áreas deprimidas.

## 1. Introducción: El desarrollo sostenible y sustentable

En el transcurso de la historia de América Latina, se ha transitado por diversos modelos de desarrollo económico que no siempre han tenido resultados positivos para la realidad regional, es decir, una región con pueblos originarios y multicultural, constantemente se ha visto afectado por procesos externos a la región, pero que no por eso significa que responda de la misma manera que lo han hecho países externos frente a modelos económicos. Dicha falla en la implementación de los modelos de desarrollo se debe principalmente a una implementación de programas y proyectos descontextualizados y externos a la realidad regional, los cuales no consideraron los procesos sociales y económicos internos.

La implementación de modelos económicos externos en Latinoamérica tuvo implicancias directas en el rol del estado, el cual fue variando desde el enfoque liberal y la mirada del crecimiento económico sostenido, pasando al enfoque desarrollistas en donde destaca la industrialización, hasta llegar a la actualidad con un enfoque neoliberal y un rol facilitador y fiscalizador de los entes privados. Las consecuencia de los cambios de modelo que se produjeron en la sociedad son claras, una transformación en aspectos políticos e ideológicos afectaron los aspectos culturales de América Latina, creando como resultado una constante producción de miseria, en términos de explosión demográfica y distribución de la población de manera desigual, marcando una diferencia entre: polos de desarrollo v/s áreas deprimidas, en donde estos últimos, se encuentran más expuestos a los efectos colaterales

de una industrialización y un modelo extractivista que ha sido propiciado por el Estado, el cual conjuga el desarrollo sustentable en función de la producción pero no en beneficio de la población.

La conjugación entre modelos económicos externos a la realidad local y el rol fiscalizador del Estado hacia los privados y de desprotección hacia la sociedad Latinoamericana, son la base para preguntarnos por los modelos de desarrollo económico que se han implantado en América Latina, partiendo por el modelo de industrialización que buscaba el avance de los países de la región hacia la modernización a través de la adopción por un crecimiento económico sostenible, pero no necesariamente en función de un mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

Las repercusiones actuales de no haber considerado el aspecto medio ambiental en el modelo de desarrollo económico, nos dan el objetivo de evidenciar las consecuencias negativas del modelo neoliberal para el desarrollo regional y las características que han dado sustento a las condiciones actuales en países como Brasil, Chile y Paraguay. en donde se ejemplifica que el desarrollo siempre se ha encontrado descontextualizado a la región y ha generado problemáticas para América Latina, que se remonta más allá de sus conceptos, sino de la manera en que se implementan.

## 2. Antecedentes históricos: Desde las ideas desarrollistas industriales a las ideas de sustentabilidad

A raíz del derrumbe de las economías centrales en 1929, los gobiernos latinoamericanos vieron afectado su rol como exportadores de materias primas, teniendo que buscar una forma de escapar de la complicada situación económica mundial, como respuesta a la búsqueda de un crecimiento económico sostenido, los gobiernos comienzan el incentivo de la industria, con el fin de mantener abastecido los mercados internos y lograr superar el subdesarrollo.

"A raíz de la crisis económica mundial de 1929-1933 numerosos ideólogos latinoamericanos pensaron que el sistema liberal había llegado a su fin. Esta convicción se manifestó con mucha fuerza en

el plano económico (…) En ese contexto se pasó a asignar a la planificación y la intervención estatal un rol muy importante" (Corvalán, 2016, pág. 322).

Esta nueva forma de pensar a los Estados, con miras a suplir la necesidad de manufacturas debido a la imposibilidad de realizar exportaciones; los Estados crean entes que incentiven la industria local, este proceso no solo se detuvo cuando ya había una industria nacional, sino que buscó la modernización de la agricultura, con el fin de crear una economía autosustentable, tomando los modelos productivos de los países centrales, no obstante fracasa, debido a su bajo nivel de productividad que solo se enfocó en el mercado interno y no en la exportación de las manufacturas locales.

Como consecuencia del proceso de industrialización en América Latina se produjeron cambios en distintos ejes de la estructura social, entre ellos cabe mencionar el sistema de desarrollo, que busca sacar al continente de su rol monoproductor; en el plano social, comienza la migración campo-ciudad, como consecuencia a la creación de nuevos empleos en las urbes del continente, hecho que pone en evidencias la falta de infraestructura para albergar a los nuevos obreros y dando paso así a los barrios marginales; y por último un cambio en el plano ideológico y político, ya que en este periodo arribaron al continente las ideas de la izquierda revolucionaria, los nacionalismos y surge el populismo (Corvalán, 2016).

Con la desmantelación de los sistemas de industrialización, llegamos a la implementación del neoliberalismo, en cada Estado se ha implementado con sus diferencias, por lo tanto se ha internalizado de diferentes formas en las distintas culturas, disminuyendo así el rol de los gobiernos como motor de la modernización y dejando este espacio para el mercado privado, así vemos como los Estados quedan relegando a una función de fiscalizadores del cumplimiento de las políticas públicas, hecho que se ve mermado por la incapacidad de la infraestructura estatal para cubrir dicho rol de vigilante.

En el contexto cultural, este sistema busca reducir al ser político, las instancias comunitarias, la participación en sindicatos, movimientos

sociales, etc. atomizando y convirtiendo al sujeto en individuo, dándole un rol de consumidor, hechos que producen una disminución de la reflexión crítica, lo que nos lleva a una hegemonización del pensamiento y por consecuencia a disminuir la diversidad de opiniones.

"Se prescinde del acto de pensar, reflexionar, criticar y especialmente de participar en el proyecto de transformar la realidad. Todo pasa a ser una cuestión de conveniencia, gusto personal, simpatía. También son considerados comerciables la biodiversidad, la defensa del medio ambiente, la responsabilidad social de las empresas" (Betto, 2017).

## 3. El Caso de Brasil

Brasil, la economía industrial del cono sur y el país que posee riquezas naturales y una diversidad cultural, ha logrado abrirse paso en el mercado mundial y figurar como una de las economías más desarrolladas, no obstante, desde el punto de vista de un desarrollo sustentable se encuentra al debe, producto de los problemas Socioambientales, un desigual crecimiento económicos y desigual distribución de la población en las regiones del país.

Para abarcar la idea de un desarrollo sustentable en Brasil, revisaremos las problemáticas a partir de los siguientes ejes: Explotación de recursos naturales, problemas sociales y pueblos originarios y territorio.

La extracción de recursos naturales ha generado en Brasil un crecimiento económico significativo hasta el receso del año 2011, Si bien han existido avances en la materia medioambiental y la población ha creado conciencia de la importancia que Brasil tiene en esta materia a nivel mundial, en la práctica encontramos que este punto no tiene la suficiente fuerza para ser un tema de interés nacional, tanto en la política como en la opinión pública.

The New York Times informaba que el año 2015 se registró un alza en la tala de la selva amazónica hecho que no ocurría en décadas dentro del territorio de Brasil, siendo de 800 mil hectáreas el terreno deforestado entre agosto de 2015 y julio de 2016, siendo estos terrenos destinados para la agricultura (The New York Times, 2011).

Sin embargo, no solo es la industria agrícola la que se ve envuelta en estos conflictos, la minería también toma parte importante en esta materia, siendo causante de importantes problemas territoriales en Brasil y en los distintos países de América latina, no solo afectando el ecosistema, también se perjudica la organización de los países y sus democracias, siendo los problemas mineros los causantes de asesinatos de los defensores de la tierra según el informe de la ONG Global Witness (The New York Times, 2011).

Esto nos lleva a la problemática social, terreno donde se pone en cuestión los derechos humanos de las distintas comunidades. Los problemas ligados al deterioro del medioambiente es claro que nos afectan a todos, no obstante, dichos problemas nos afectan de diferentes formas según el capital económico que poseamos, las cuales se manifestarán en los diferentes aspectos de la vida de ser humano.

"Cuando hablamos de desarrollo humano y de reducción de la pobreza, no debemos referirnos al consumo desenfrenado de mercancías (desde automóviles, computadoras o teléfonos móviles cada vez más potentes hasta una variedad prácticamente ilimitada de cualquier producto), sino al hecho de que todos los seres humanos puedan satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, salud, vivienda, educación, por ejemplo, así como de disponer de tiempo suficiente para gozar de la cultura y de las artes" (Angulo Sánchez, Nicolás, 2010).

La desigual distribución de la riqueza y el acceso a los servicios básicos en el país nos pone de manifiesto otro punto del fracaso de un desarrollo sostenible, dejando en evidencia la incompatibilidad de un sistema de producción mercantil con un desarrollo verde.

Para el año 2014 la ONG Manos Unidas informaba de los profundos problemas de pobreza que aquejaban a Brasil, país que se convertía en la séptima potencia económica y aún mantenía al 18,6% de la población porcentaje que equivale a alrededor de 40 millones de personas que viven bajo la línea de la pobreza (Manos Unidas, 2014, siendo los más afectados los campesinos y las minorías étnicas, quienes ven como se le obliga a migrar y ven reducido las zonas de hábitat en la selva amazónicas en beneficio de actividades económicas de carácter extractivita.

En cuanto a la repartición de las riquezas, al igual que en la mayor parte del continente americano es bastante desigual, si bien se han logrados importantes avances disminuyendo en el índice Gini cerca de 0,05 aún queda mucho por recorrer; según los datos expuesto por Manos Unidas (ONG) en Brasil el 20% más rico de la población goza de una renta 21,8 veces mayor que la población más pobre.

Las difíciles condiciones de vida que se han dado en el país, no solo tienen un carácter rural ligados a las problemáticas de la tierra, sino que se han trasladado a las urbes, creando grandes barrios marginales donde la población se ve aquejada por trabajos mal pagados, altos índices de violencia y la trata de personas.

Ligados a las problemáticas sociales, nos encontramos con las demandas territoriales, las cuales en Brasil son un punto que es necesario solucionar, ya que estos conflictos entre 2010 y 2015 han cobrado la muerte de 207 personas, siendo solo en 2015, cincuenta las personas asesinadas, convirtiéndolo así en el país más mortífero para los activistas de la tierra (ONG Global Witness, 2015).

Los más afectado en los conflictos ligados a la tierra son los pueblos originarios, quienes han visto reducida la selva amazónica producto de la extracción de recursos mineros, forestales o el cultivo industrial, amenazando a las comunidades que se ubican allí y se niegan a ser movilizados, entrando así en contradicción los intereses económicos y los derechos a habitar una tierra, y de esta manera:

"El medio ambiente empieza a convertirse en un nuevo campo de batalla para los derechos humanos. Con la continua demanda de productos como minerales, madera y aceite de palma, gobiernos, empresas y bandas de delincuentes están apropiándose de tierra haciendo caso omiso de la gente que en ella vive" (Global Witness, 2017).

## 4. El caso de Paraguay

A raíz de un modelo económico que se encuentra sustentado principalmente en la extracción de materias primas y su exportación para el procesamiento en otros países externos a la región, se puede

observar que en Paraguay, esta forma de desarrollo económico ha acarreado una serie de resultados para el país. En este sentido, se evidencian realidades que se encuentran en contraposición y que tiene como base la búsqueda de un desarrollo económico por un lado, y una calidad de vida deficiente o mala, en palabras del Índice de Desarrollo humano por el otro (datosmacro.com, 2017).

A modo de contexto, la economía Paraguaya al 2014 se sustentaba principalmente en la exportación de producción agrícola como la soja, caña de azúcar, palma de aceite y maíz, en donde su producción repasa el 50% del extractivismo y exportación del país. En segundo lugar, la producción de ganadería y su venta a países vecinos se encuentra en el rango del 30% al 50% de su economía (Fundación Heinrich Böll, 2014). En este sentido, podemos apreciar que según estas cifras, las exportaciones del sector primario se han vuelto a presentar como la oportunidad para tener un desarrollo sostenible y mantener la economía del país, pero que en nuestra interpretación, no necesariamente considera el aspecto sustentable y que deje las mejores oportunidades para la población paraguaya. (Fundación Heinrich Böll, 2014)

Si realizamos un recorrido histórico en la exportación de bienes agrícolas en el país, podemos observar que la producción de materias en 1960 representaba el 90% de su producción y pese a que en el 2000 tuvo una baja al 81%, este monto volvió a aumentar por 12 puntos porcentuales llegando al 92% e incluso superando los números de la exportación de materias primas de hace veintisiete años (Fundación Heinrich Böll, 2014).

Como un país en busca de las vías de desarrollo que apalea una serie de deficiencias a raíz de donde concentra su economía, constantemente ha implementado programas que ayuden a hacer de su economía menos volátil y más presente a nivel internacional. Esto sin duda ha traído una serie de beneficios para el crecimiento de las exportaciones en el primer sector de la economía y a su vez en el aumento del PIB, avanzando desde 0.76 a un valor en el 2014 de 0.79 (datosmacro.com, 2017).

Los datos presentados anteriormente, evidencian que el desarrollo económico de Paraguay apunta hacia el crecimiento, la implantación de modelos de desarrollo que no considera las posibilidades de pro-

ducción y exportación actuales ignoran por completo el desgaste de las tierras y la limitación de producir las mismas cantidades que se ven en la actualidad. En este sentido, y como una forma de subsumir las problemáticas que esta forma de exportación ha acarreado para el país, en el último tiempo hemos visto una serie de medidas el Plan Nacional de Desarrollo implantado en 2014 y que se fundamenta en tres pilares de desarrollo sostenible para el país: De una economía basada en recursos naturales hacia una economía del conocimiento, De una sociedad desigual a la igualdad de oportunidades y la eliminación de la pobreza extrema (Fundación Heinrich Böll, 2014).

En este sentido, sus tres ejes apuntan a la reducción de pobreza y desarrollo social, al crecimiento económico inclusivo y la inserción de Paraguay en el mundo, para así cumplir sus tres pilares de desarrollo sostenible y que han dejado que este país se vea hasta la actualidad afectado por problemas económicos, pero también sociales y que los Estados han dejado al leve según el índice de desarrollo humano (datosmacro.com, 2017), y que según estudios decretan que Paraguay posee una mala calidad de vida, además de ser el país que en América Latina, recibe el menor porcentaje de inversión del Estado, llegando solamente al 11% que lo deja muy por debajo de Argentina y su 27,8%. (datosmacro.com, 2017).

## 5. El caso de Chile

Chile en materia de desarrollo sustentable se encuentra al debe. Siendo esta una de las economías más dinámicas del cono sur y uno de los que más ha progresado en medioambiente, el modelo de desarrollo económico implementado en el país frena el avance de las ideas de sustentabilidad.

En entrevista con el diario El Mostrador, el economista de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano nos dice que:

"El neoliberalismo ha sido una corriente bastante reacia a abrirse a esto. Dicen que primero hay que crecer y después, con abundancia, nos abocamos a resolver a estos problemas. Son de la idea de que hay que superar primero la pobreza" (El Mostrador, 2016).

Bajo esta premisa, el Estado de Chile ha continuado con un modelo de desarrollo que prioriza la ganancia económica por sobre un desarrollo sustentable, profundizando así los problemas generados por la gran minería del cobre en el norte y centro de Chile y las forestales y empresas salmoneras en la zona sur y austral, derivando de estas problemáticas no solo problemas de contaminación en las zonas, sino que conflictos sociales y territoriales con habitantes de ciudades que albergan estas industrias y comunidades de pueblos originarios que se mantienen en la lucha por sus derechos a tierras ancestrales, siendo un caso emblemático de esto, la causa Mapuche y los conflictos de las forestales, principalmente en la región de la Araucanía.

En los conflictos de carácter social, si bien, en esta materia Chile ha logrado disminuir la pobreza manteniendo una cifra de 11,7% de pobres, según arrojó el Ministerio de Desarrollo Social y publicados por el diario La Nación (2016).

No obstante, al igual que en el resto de Sudamérica, nos encontramos con los problemas de distribución de las riquezas; Para el año 2013, se publicaba en Radio BioBio (Distribución de la riqueza en Chile: El real problema está en el 1% más rico) un informe realizado por la Universidad de Chile donde se estimaba que el 1% más rico de Chile recibía 2,6 veces más ganancias que el 1% más rico de países como Alemania, Estados Unidos, Japón, entre otros (2013). Esta desigual distribución de la riqueza, genera una desigual apropiación de recursos y accesos de los habitantes a servicios y exponiendo a estos a situaciones de riesgos de carácter natural o generadas por el hombre.

En lo que respecta a iniciativas de reutilización de desechos, existe una nueva ley de reciclado donde en su mayor parte apunta a las industrias e importadores a recuperar un porcentaje de los desechos generados por sus productos; en lo que respecta a la concientización y cuidado del medioambiente es mínimo, hecho que lo convierte en el país que más basura genera en Sudamérica según datos generados por el organismo ***The Waste Atlas*** dejando en evidencia el poco interés del Estado para invertir en esta materia. En declaraciones al diario La Tercera, GreenPeace Chile dijo: "Hay una falta de políticas públicas de reciclaje y también un aumento del nivel adquisitivo de

las personas que se suma a la falta de conciencia sobre la cantidad de basura que generamos" (EFE, 2016).

## 6. Conclusiones

Para poder explicar los resultados que se pueden apreciar en las economías y la calidad de vida de los países que estamos analizando en el presente trabajo, las consideraciones que han producido desigualdad y modelos económicos precarios que sólo se encuentran en función de la exportación de materias primas, nos han demostrado que pese a que un aumento del PIB y las exportaciones, el aspecto social y los beneficios en términos de derechos, constantemente se ven afectados en función de un crecimiento económico que se disfraza de desarrollo sustentable en algunas épocas y en otras como desarrollo sostenible.

La descontextualización de los modelos económicos implantados en la región, hemos visto que ha causado una serie de repercusiones económicas, políticas y por tanto sociales, que a su vez, han afectado a todos los países del continente y obligado a los gobiernos a tomar decisiones con respecto a la forma de desarrollo que quieren implantar en el país y que se encuentra dentro de sus posibilidades de acceso, en donde unos Estados han implantado sus leyes en función del factor económico y otros en los aspectos sociales, los cuales son en nuestras palabras, escasos y que son considerados solo en la medida que no afecte las ganancias económicas. Esto se ve evidenciado en el caso de Brasil, en donde siendo un país que se figura dentro en el mercado mundial, las medidas de represión hacia su población por la ocupación de territorios y la implantación de industrias o minerías, deja afectado a cientos de personas anualmente y provocando la vulneración de los derechos de aquellos que poseen consciencia medio ambiental y se han opuesto a estas medidas que no consideran cultura e historia del país, que en el peor de los casos tiene como resultado la muerte de dirigentes que defienden sus derechos.

La desigualdad en la distribución de las riquezas provocadas por la exportación de materias primas y la desconcientización al momento de implantar modelos económicos, también se ve manifestada en Paraguay y su declaración directa que demuestra una mala calidad

de vida según el IDH. Distintos índices demuestran que la percepción de corrupción de los gobiernos va en directa relación con la poca inversión en materias sociales y el aumento de exportaciones de sus materias primas, no se ha visto reflejada en la desigualdad social y la mala distribución de beneficios dentro de la población.

Pese a que en el caso de Chile pudimos evidenciar una política ambientada en el desarrollo económico, cabe destacar que contantemente se encuentra en oposición a las políticas públicas de concientización acerca del extractivismo y que sólo se encuentran en función de los intereses privados de empresarios, ignorando así, los factores sociales en donde la industria y la minería se posicionan e ignoran el aspecto cultural en donde se ubican. En este caso, el problema social se manifiesta en la expropiación de territorios o la imposición de fábricas en territorios con historia de apropiación de los distintos pueblos originarios, que obliga a sus `pobladores a abandonar esos lugares o ver afectada su calidad de vida constantemente.

Para finalizar, los modelos de desarrollo sostenibles en la región además de ser descontextualizados en los lugares en los que se implantan, ignoran por completo el aspecto sustentable de concientización de existió en algunos países desde sus pueblos originarios y la cultura que poseían, por lo que actualmente, la producción de políticas que ignoran el aspecto sustentable de las tierras y la sobreexplotación de los privados, va acompañada por la inexistencia de políticas de concientización de la población y provocan que haya una producción desmedida de basura por parte de personas naturales y que sean un factor más del problema medioambiental que busca desarrollo económico, pero no considera sus posibilidades naturales y la sobrexplotación que da como resultados, riquezas para algunos en y pobreza para otros en la actualidad, pero que ignora las repercusiones medioambientales para el futuro.

## Bibliografía

Betto, F. (2017). *Neoliberalismo y cultura*. [online] América Latina en movimiento. Available at: http://www.alainet.org/es/active/25982 [Accessed 15 May 2017].

Global Witness. (2017). *En Terreno Peligrosso | Global Witness*. [online] Available at: https://www.globalwitness.org/en/reports/terreno-peligroso/ [Accessed 13 May 2017].

datosmacro.com. (2017). *Paraguay - Índice de Desarrollo Humano - IDH 2014*. [online] Available at: http://www.datosmacro.com/idh/paraguay [Accessed 13 May. 2017].

Angulo Sánchez, Nicolás; (2010). POBREZA, MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. *Nómadas,* Sin mes,

http://creativecommons.org/licences/by/4.0/legalcode y un resumen se encuentra en http://creativecommons.org/licences/by/4.0 / [Accessed 13 May 2017].
http://www.emol.com/noticias/Economia/2016/09/29/824218/Pobreza-en-America-Latina-tras-datos-de-argentina.html [Accessed 13 May 2017].
http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/66/288 [Accessed 12 May 2017].
http://g1.globo.com/economia/noticia/brasil-tera-ate-36-milhoes-de-novos-pobres-em-2017-diz-bird.ghtml [Accessed 14 May 2017].
http://www.latercera.com/noticia/deforestacion-amazonica-en-brasil-crecio-215-advierte-ong/ [Accessed 22 May 2017].
http://www.semana.com/economia/articulo/crecimiento-de-los-paises-de-america-latina-en-2016/484644 [Accessed 21 May 2017].
https://www.nytimes.com/es/2017/02/25/la-deforestacion-del-amazonas-regresa-con-fuerza/ [Accessed 23 May 2017].
https://www.globalwitness.org/en/reports/terreno-peligroso/ [Accessed 13 May 2017].
http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18118916003 [Accessed 14 May 2017].
http://manosunidas.org/noticia/manos-unidas-denuncia-la-pobreza-la-viven-millones-personas-brasil-mundial2014 [Accessed 14 May 2017].
https://www.publimetro.cl/cl/noticias/2017/05/26/cuales-paises-mas-contaminantes-mundo-lugar-ocupa-chile.html [Accessed 14 May 2017].
https://www.boell.de/sites/default/files/factsheet-extractivismo-en-america-latina.pdf [Accessed 15 May 2017].
http://radio.uchile.cl/2015/02/21/advierten-graves-riesgos-ambientales-de-la-expansion-forestal-de-pinos-y-eucaliptos/ [Accessed 13 May 2017].

http://www.elmostrador.cl/vida-en-linea/2016/05/18/nueva-ley-de-reciclaje-un-punto-de-partida-para-reducir-la-generacion-de-desechos-en-chile/ [Accessed 13 May 2017].
http://www.minrel.gov.cl/desarrollo-sustentable/minrel/2008-09-10/171758.html [Accessed 13 May 2017].
http://www.minrel.gov.cl/minrel/site/edic/base/port/medio_ambiente.html [Accessed 13 May 2017].
http://www.atlas.d-waste.com/ [Accessed 13 May 2017].
http://www.lanacion.com.ar/1942153-cuales-son-los-niveles-de-pobreza-e-indigencia-en-america-latina [Accessed 13 May 2017].

Corvalán, L. (2016). *El que no lo vea, renuncie al porvenir* (Vol. 1). Santiago, Chile: Ceibo.

La Nación. (28 de Septiembre de 2016). Cuáles son los niveles de pobreza e indigencia en América latina. Chile. Obtenido de http://www.lanacion.com.ar/1942153-cuales-son-los-niveles-de-pobreza-e-indigencia-en-america-latina

El Mostrador. (5 de Abril de 2016). Chile al debe en materia de sustentabilidad. Santiago, Chile. Obtenido de http://tgbe.ws/acgf39

Radio BioBio. (29 de Marzo de 2013). Distribución de la riqueza en Chile: El real problema está en el 1% más rico. Chile. Obtenido de http://tgbe.ws/1tosrf

The Waste Atlas. (s.f.). Producción de basura por persona. Obtenido de http://www.atlas.d-waste.com/

EFE. (13 de Octubre de 2016). Chile lidera generación de basura per cápita en sudamérica. Obtenido de http://tgbe.ws/pt601j

# Integração produtiva Paraguai – Brasil: novos passos no relacionamento bilateral

Gustavo Rojas

**Resumen**

A lo largo de los últimos años, Paraguay ha venido registrando un incipiente proceso de industrialización. La participación de empresas de capital brasilero es una importante característica de este proceso, abriendo un nuevo capítulo en las históricas vinculaciones entre el modelo económico paraguayo y el Brasil. Este artículo tiene como objetivo presentar los antecedentes del modelo económico paraguayo y sus vinculaciones con el Brasil, discutir sus principales transformaciones y sus reflejos, tanto en el plano interno como bilateral. Finalmente, se busca analizar las motivaciones y características generales del emergente proceso inversor brasilero en Paraguay y sus consecuencias sobre el flujo comercial bilateral.

## 1. Introdução

A condição mediterrânea do Paraguai o transforma em um interessante caso para analisar a integração regional e seus determinantes. A economia paraguaia é notavelmente mais aberta do que a grande maioria dos demais países da América do Sul. Entretanto, os ato-

res econômicos paraguaios historicamente mostraram-se renuentes com relação ao aprofundamento da integração regional. A ampliação da oferta exportável e o avanço do processo de industrialização foram, tradicionalmente, seus principais obstáculos.

Este trabalho busca discutir o fortalecimento da integração produtiva entre o Paraguai e seu principal parceiro comercial, o Brasil. Inicialmente, são apresentados os antecedentes do modelo econômico paraguaio e suas vinculações com o Brasil. Em um segundo momento, iniciado a partir da abertura do processo democrático em ambos os países, são apresentadas as principais transformações institucionais vividas no Paraguai, tanto no plano interno como bilateral e regional. A segunda parte desse documento busca descrever as motivações e características gerais do emergente processo investidor brasileiro no Paraguai e seus reflexos no fluxo comercial bilateral. Finalmente, são apresentadas as conclusões e perspectivas.

## 2. O Tradicional Modelo Econômico Paraguaio e suas Vinculações com o Brasil

Ao longo dos últimos quarenta anos, a economia paraguaia se desenvolveu em torno a três pilares: i) a exportação de commodities agrícolas; ii) a venda de energia elétrica para os países vizinhos (Brasil e Argentina); e iii) o comércio de reexportação ou de triangulação. As bases desse modelo econômico foram construídas durante os anos setenta, concomitantemente com o aprofundamento dos laços do regime ditatorial do General Alfredo Stroessner com a Ditadura Militar no Brasil. A assinatura do Tratado de Itaipu (1973) foi precedida pela construção da Ponte da Amizade (1959-1965), promovendo a abertura de novas vias de comunicação, tanto internas, rumo ao leste paraguaio, como externas, com o Brasil. Estes movimentos reduziram a dependência paraguaia do Porto de Buenos Aires, ampliando e diversificando sua conectividade com o mundo.

A histórica aproximação entre ambos os governos teve forte incidência no desenho do modelo de desenvolvimento paraguaio. Em primeiro lugar, a expansão da agricultura empresarial da soja, através dos "brasiguaios", na zona fronteiriça, ampliou a escala e a meca-

nização da agricultura paraguaia, tradicionalmente de subsistência, promovendo uma maior especialização do perfil agroexportador. A aceleração, a partir de década de oitenta, dos fluxos migratórios de brasileiros para o Paraguai iniciou um gradual deslocamento da população rural rumo aos centros urbanos em gestação.

A mais alta concentração fundiária do mundo (Gini 0,93) consolidou-se como principal vetor de exclusão e de conflitos sociais de um modelo que tem na terra sua principal fonte de crescimento e poder político. Entre 1991 e 2008, as unidades rurais camponesas, de até 50 hectáres, apresentaram uma redução de 28%, enquanto que aquelas maiores de 500 hectáres registraram uma alta de 57%. Segundo Galeano (2011), em 2008, 2% dos proprietários possuiam 85% da área agrícola. Proprietários estrangeiros detiam 32% da área cultivada e 19% do total do território, 60% dos quais correspondem aos sojeiros "brasiguaios". Há uma década, a comunidade brasileira residente representava 7% do total da população paraguaia.

Em segundo lugar, o expresivo aumento das exportações agrícolas, primeiramente de algodão, seguido, a partir dos anos oitenta, de crescente expansão da soja, teve o Brasil como principal mercado de destino, acompanhado de um significativo aumento das importações paraguaias. Até meados dos anos noventa, a maior parte das importações paraguaias era constituída de bens de consumo, provenientes do Leste da Ásia e dos Estados Unidos (EUA), destinados, com alto índice de irregularidades, a alimentar o comércio de reexportação fronteiriço com o Brasil e, em menor medida, Argentina.

Em terceiro lugar, a construção da Usina Hidroelétrica Binacional de Itaipu significou um ingresso de capitais sem precedentes na história da economia paraguaia, gerando um incipiente processo de industrialização vinculado ao aumento do gasto público (Arce e Zárate, 2011). Entretanto, o crescimento da triangulação comercial, durante a etapa final da ditadura stronista, inibiu o desenvolvimento das empresas nascentes. A construção da usina tampouco foi acompanhada da ampliação da infraestrutura de distribuição da energia elétrica, desaproveitando a oportunidade de canalizá-la para impulsionar a industrialização (Masi, 2011). Pelo contrário: consolidou-se o para-

doxo do Paraguai ser o principal exportador de energía hidroelétrica do mundo contando com uma matriz energética muito pouco sustentável: 48% do consumo interno ainda provem da biomassa, 37% do petróleo importado e apenas 15% da energia elétrica (Cerqueira César e Arce, 2014).

A abertura ao Brasil foi um processo planejado pela ditadura de Stroessner, mas seus resultados não foram orientados por uma estratégia coerente de desenvolvimento econômico. As rentas geradas pela triangulação comercial, a expansão do setor agroexportador e os gastos governamentais foram acumulados pelo sistema clientelista monopolístico imperante no Paraguai autoritario, sustentando a "institucionalização" de um Estado depredador (Richards 2005; Setrini 2011). A depredação do Estado, base de sustentação do regime ditadorial, não permitiu a promoção de iniciativas de industrialização por substituição de importações (ISI), como na maior parte dos países da região. Se, por um lado, isso reproduziu o baixo desenvolvimento da estrutura produtiva, por outro lado, permitiu que o país disfrutasse de relativa estabilidade macroeconômica e baixo endividamento externo. Antes que nas cidades, os ajustes mais profundos no mercado de trabalho se deram no campo, com a expulsão dos camponeses e o aprofundamento da concentração da terra.

A concentração fundiária e a relação direta entre a posse da terra e o poder econômico e político é a origem dos conflitos no campo e das anomalías sociais da rápida urbanização precária. O aumento da dualidade entre a agricultura empresarial, intensiva em capital e terra, e a agricultura familiar, demandante de mão de obra, foi acompanhado da aceleração da migração campo - cidade. Há apenas uma década desde que a maioria da população paraguaia passou a residir em zonas urbanas, muitas cidades ainda seguem vinculadas com dinâmicas tipicamente rurais. A intensificação do precário processo de urbanização vem sendo marcado pela expansão dos cinturões de pobreza ao redor das zonas metropolitanas de Asunción e Ciudad del Este, levando centenas de milhares de paraguaios à imigração (UNFPA, 2013). As remessas dos imigrantes paraguaios representam a quarta principal fonte de divisas do país, atrás dos recursos gerados pelas exportações de energia elétrica, soja e carne bovina, con-

tribuindo, em média, com 0,7% de crescimento anual do PIB ao longo da última década (Cresta, 2013).

Em síntese, o modelo econômico havia aberto, em termos práticos, as fronteiras paraguaias aos fluxos (legais e ilegais) de mercadorias, capitais e pessoas provenientes dos demais países do Mercosul antes mesmo da criação do bloco. A fundação do Mercosul representava a redução das barreiras para o envio da produção paraguaia aos mercados vizinhos. Não obstante, a baixa densidade e diversificação de sua estrutura produtiva traziam implícito o desafio da integração do Paraguai *para além* de suas fronteiras, apoiada em uma maior industrialização e exportação de bens não tradicionais (Arce, 2010a).

## 3. Ensaios de Transformação do Modelo Econômico

A emergência da democracia foi acompanhada da lenta alteração das características estruturais da economia paraguaia: (i) um dos mais baixos níveis de capital humano e infraestrutura da América Latina; (ii) ausência de política industrial; (iii) uma das cargas tributárias mais baixas (12%/PIB) e regressivas do mundo, conjugada com alta evasão fiscal (OCDE/CEPAL/CIAT, 2014); (iv) baixo nível de formação bruta de capital fixo (em torno a 15% do PIB); (v) elevada taxa de subemprego e reduzida cobertura de proteção social; (vi) concentração do crescimento econômico no segmento agroexportador e na economia informal, demandantes de reduzida mão de obra e com poucas e limitadas interconexões com o resto da estrutura produtiva (Masi e Ruíz Díaz, 2012).

O Paraguai consolidou-se como quarto e sétimo maior exportador mundial, respectivamente, de soja e carne bovina. Ainda em 2015, 83% do total das exportações de produtos nacionais seguem concentradas em torno dos tradicionais complexos sojeiro-graneleiro e da carne, expondo a economia paraguaia a níveis mais elevados de crescimento, porém, acompanhados de uma volatilidade historicamente inédita.

Entretanto, transformações importantes vêm sendo registradas desde a eleição de Nicanor Duarte Frutos à Presidência, em 2003. Sua eleição deu-se de forma inéditamente limpa, orientada pela busca de um

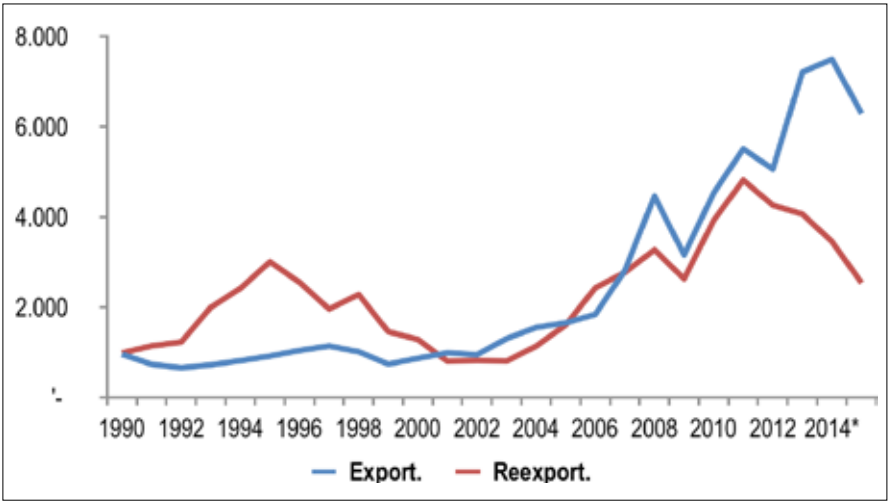
governo de "concertação política" e compromisso democrático, superando, parcialmente, a elevada instabilidade política, característica, até então, dos anteriores governos democráticos colorados. A maior estabilidade do ambiente político convergeu com o aumento dos termos de intercâmbio do comércio exterior paraguaio, permitindo a recuperação do equilíbrio externo e a sustentabilidade das contas fiscais.

Com relativo atraso em relação aos demais países da região, a chegada de uma equipe econômica com sólidas credenciais técnicas destravou o processo de implementação de reformas estruturais, iniciando, com relativo êxito, uma série de reformas fiscais, tributárias e administrativas. A nova administração buscava construir uma visão de médio prazo, tendo como eixo a promoção do crescimento econômico com maior equidade (Borda, 2006). O "Estudo sobre o Desenvolvimento Econômico Inclusivo no Paraguai" (CEPAL, 2013), elaborado em cooperação com o governo japonês, estabeleceu as primeiras bases para a identificação do potencial de desenvolvimento de cadeias produtivas agroindustriais e suas necessidades de articulação inter e intrasetorial.

Como detalhado por Arce (2010a), o redirecionamento externo do modelo econômico teve três linhas de ação de ordem institucional. Em primeiro lugar, a melhora da competitividade internacional. A criação, em 2004, da Rede de Investimentos e Exportações (REDIEX) abriu canais para a interação institucionalizada entre o setor público e a iniciativa privada por meio de fóruns de competitividade setorial, fomentando a formação de cadeias industriais e *clusters*. Essa medida foi acompanhada da implementação da Janela Única de Exportação, simplificando o processo de exportação.

Em segundo lugar, a diversificação das exportações. O uso de incentivos fiscais *ex ante* (Lei 60/90, de Promoção de Investimentos, a Lei de Maquila, o Regime de Matérias-Primas, o Regime Automotivo Nacional e a criação de Zonas Francas) passou a promover o nascimento de empresas exportadoras por meio da exoneração de impostos internos (Renda, IVA, entre outros) e de tarifas aduaneiras. Não obstante, não foi feita nenhuma avaliação sobre a eficiência dos incentivos fiscais concedidos por meio dos diversos regimes.

**Gráfico 1.** Exportações Paraguaias (em millhões de US$)




Fonte: OBEI-CADEP.

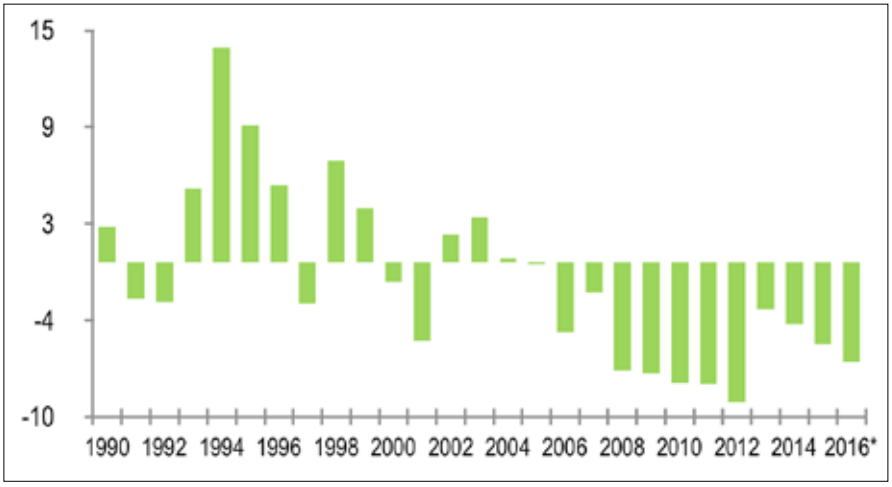
Por fim, as medidas negociadas pelo Paraguai no âmbito do Mercosul, em sua condição de pequena economia, permitiram ao país seguir gozando de uma ampla lista de exceções à Tarifa Externa Comum (TEC), reduzindo o custo de importação de bens de capital, insumos e matérias-primas para o setor produtivo. Mas as exceções à TEC também incluíram parte importante dos bens que integram os fluxos de triangulação comercial mediante o *Regime de Turismo* (Masi, 2006).

Dessa forma, temos visto a persistência de um elevado peso, ainda que declinante, da triangulação comercial na pauta de exportação paraguaia, em coexistência com o surgimento de um modelo produtivo ainda muito concentrado nos complexos da agroindústria de grãos e de carne bovina. Apesar da persistência, desde 2011, da queda das reexportações, provocada, em grande medida, pela desvalorização do real e a progressiva desaceleração da economia brasileira, os produtos do comércio fronteiriço seguem tendo um peso muito importante na definição das importações paraguaias, respondendo ainda por aproximadamente um terço do total (CADEP, 2016).

As sérias dificuldades estruturais de transformação do modelo econômico paraguaio mostram-se refletidas no peso das reexportações na

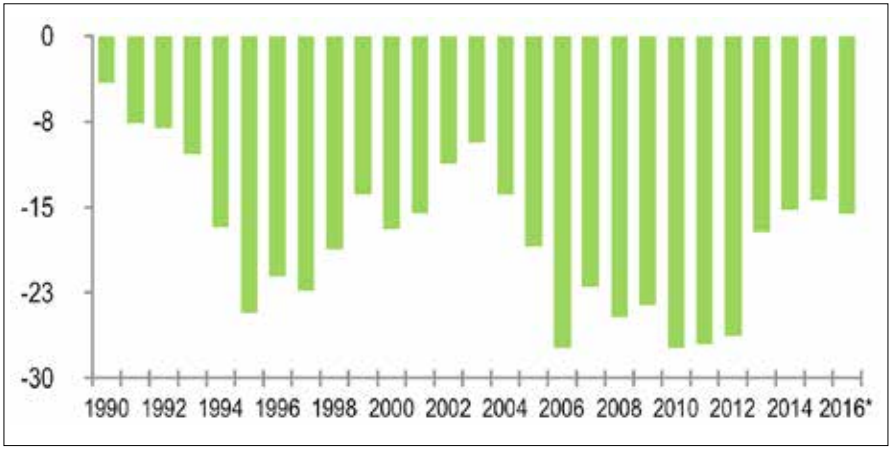
balança comercial paraguaia. As divisas advindas dessas transações, não vinculadas com a capacidade produtiva local, mostram-se fundamentais para manutenção de reduzidos déficits, porém persistentes, da balança comercial. Estes saldos deficitários mostram-se expressivamente inferiores àqueles apontados pela balança comercial quando limitada à oferta exportável de bens estritamente paraguaios.

**Gráfico 2.** Saldo da Balança Comercial com Reexportações (% PIB)




Fonte: Elaboração própria com base em BCP. (*) Estimativa.

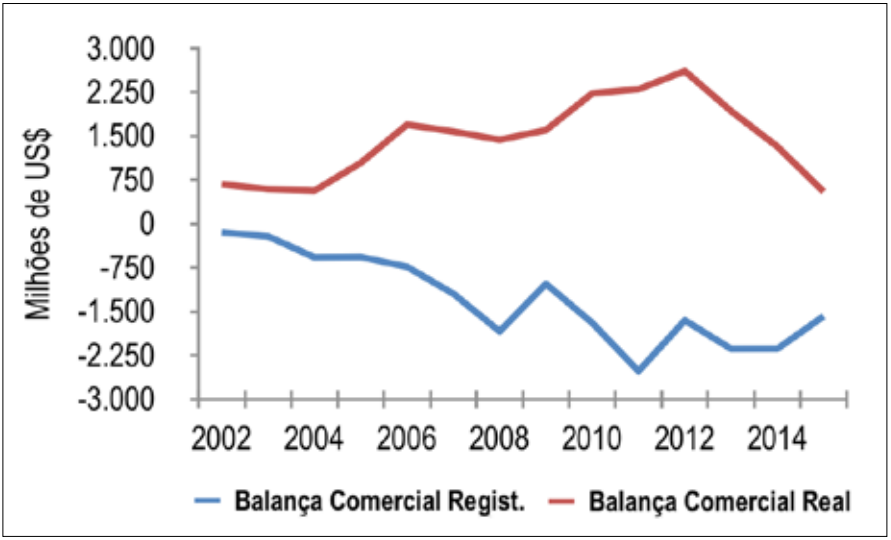
**Gráfico 3.** Saldo da Balança Comercial sem Reexportações. (% PIB)




Fonte: Elaboração própria com base em dados do BCP, DNA, VUE e OBEI-CADEP (*) Estimativa

Estas distorções mostram-se particularmente relevantes nas transações comerciais entre o Paraguai e o Brasil, às quais se agregam os envios ao Brasil da maior parte da parcela paraguaia da energia elétrica produzida por Itaipu Binacional. O Brasil é o principal comprador da energia elétrica paraguaia e destino final da maior parte das reexportações. Somadas estas operações, a visão que comumente temos da balança comercial bilateral se inverte, passando a evidenciar um persistente superávit real paraguaio.

**Gráfico 4.** Saldo da Balança Comercial com o Brasil




Fonte: OBEI-CADEP.

## 4. Mudanças Políticas e Redefinição dos Termos da Relação Bilateral

A Presidência de Lula no Brasil buscou a revalorização da América do Sul como espaço de atuação da política exterior brasileira, rechaçando a proposta estadunidense da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) (Codas, 2013). Este movimento foi acompanhado do reconhecimento formal da existência de assimetrias entre os países membros do Mercosul e a constituição do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), iniciativas propositivas da diplomacia paraguaia respaldadas por Brasília.

Contando com contribuições anuais não reembolsáveis da ordem de US$ 100 milhões, 70% das quais integralizadas pelo Brasil, os recursos do FOCEM passaram a financiar obras de infraestrutura de significativo impacto no Paraguai. Ao longo dos últimos anos, os investimentos executados com recursos do FOCEM responderam, em média, por um terço do total dos investimentos públicos em infraestrutura (Benedetti, 2014), induzindo, igualmente, interessantes melhorias na gestão orçamentária e no processo de licitações públicas (Arce, 2010b). Por meio do FOCEM, o Brasil tornou-se o principal ofertante de cooperação internacional para o desenvolvimento do Paraguai, compensando a redução da oferta tradicionalmente proveniente de parceiros extra-regionais (Desiderá Neto, 2014; Benedetti, 2014).

Além do FOCEM, a administração Duarte Frutos contou com outras fontes de cooperação financeira e técnica brasileira para a expansão da economia paraguaia. Em 2004, foi concluída a pavimentação da Ruta 10, estrada unindo o Departamento de Canindeyú, fronteira de expansão sojeira limítrofe com os Estados brasileiros de Mato Grosso do Sul e Paraná, à rede vial paraguaia. Trata-se da única obra financiada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no Paraguai, mediante empréstimo de US$ 77 milhões. No ano seguinte, ambos os governos alcançaram importante entendimento ao elevar, de 4,0 para 5,1, o fator multiplicador do valor pago pelo Brasil pela cessão da energia paraguaia de Itaipu. Também foi estabelecido um novo indexador para a dívida paraguaia, contraída quando da construção da usina junto ao Tesouro brasileiro. Esses entendimentos ampliaram a disponibilidade de recursos do Tesouro paraguaio quando afrontava expressivo déficit fiscal.

Espósito Neto e De Paula (2014) detalham o aprofundamento registrado na cooperação bilateral entre 2006 e 2007. Durante este período, Paraguai e Brasil assinaram dezenas de acordos de cooperação técnica para o desenvolvimento. Os principais projetos se concentraram no fortalecimento das capacidades paraguaias em agricultura empresarial e familiar (EMBRAPA), biocombustíveis, educação técnica (SENAI), administração pública (ENAP) e questões fundiárias (INCRA). No campo da educação, foi ampliada a cooperação nos seus variados níveis, desde a educação básica até a pós-graduação. O Paraguai pas-

sou a ser o país latino-americano com o maior número de estudantes bolsistas de graduação em universidades brasileiras (IPEA/ABC, 2013). A criação de universidades estaduais e federais na região de fronteira integrou uma das partes mais visíveis desse esforço.

Entre os diversos acordos alcançados durante este período, destaca-se o "Memorando de Entendimento para a Promoção do Comércio e dos Investimentos entre Paraguai e Brasil", estabelecendo a vigência bilateral do Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI). O entendimento estabelece a difusão de oportunidades de investimentos no Paraguai junto a empresários brasileiros. Foram realizados estudos de correspondência da oferta exportável paraguaia em relação à demanda brasileira, identificando potenciais de expansão em confecções e têxteis, plásticos, químicos, artigos de higiene e limpeza e produtos alimentícios (FUNCEX e MRE, 2007).

Os avanços no relacionamento bilateral foram potencializados, em 2008, com a histórica eleição de Fernando Lugo, interrompendo seis décadas de hegemonia do Partido Colorado na Presidência da República do Paraguai. A renegociação do Tratado de Itaipu havia sido uma das principais bandeiras eleitorais de Lugo, eleito por meio de uma aliança entre movimentos sociais ("Alianza Patriótica para el Cambio") e o tradicional Partido Liberal. Apesar do "golpe parlamentar" sofrido em meados de 2012, desencadeado após o massacre de camponeses ocorrido em Curuguaty, seu governo representa um marco para o processo democrático paraguaio.

A assinatura da Declaração Conjunta "Construindo uma Nova Etapa no Relacionamento Bilateral", por Lula e Lugo, em julho de 2009, elevou o nível do relacionamento bilateral, estabelecendo uma série de decisões históricas: (i) triplicação do valor pago pela cessão da energia paraguaia, de US$ 2,8 para US$ 8,4/MWh (aproximadamente), ou seja, o fator multiplicador do valor pago pela cessão de energia elevou-se de 5,1 para 15,3; (ii) abertura da discussão sobre a possibilidade do Paraguai negociar com outras empresas brasileiras de energia que não apenas a Eletrobrás; (iii) a partir de 2023, quando se prevê a quitação da totalidade da dívida paraguaia de Itaipu, o Paraguai poderá negociar a venda de seu excedente hidrelétrico a ter-

ceiros países (90% das transações internacionais de energia elétrica na América do Sul são ofertadas pelo Paraguai); e (iv) a construção de uma linha de transmissão de Itaipu a Assunção, custeada por contribuições voluntárias do Brasil ao FOCEM (Cardoso, 2010; Menezes, 2013; Gamón, 2009). Igualmente, o entendimento reforçou a diretriz de fomentar o crescimento e a diversificação das exportações paraguaias ao Brasil, facilitando, particularmente, o acesso de produtos com maior valor agregado e a atração de investimentos brasileiros dirigidos ao Paraguai (Rojas e Arce, 2009; Codas, 2011).

## 5. Os Investimentos Brasileiros Diretos no Paraguai

A atratividade do Paraguai encontra-se em seus reduzidos custos de produção e no pragmatismo de seu ambiente regulatório. Apresenta o menor custo de energia elétrica e menor carga tributária da América do Sul, um sistema tributário claro e simples, ampla disponibilidade de mão de obra, flexibilidade no regime laboral, baixo custo salarial, bem como facilidades para a obtenção de licenças e registros. Sua proximidade geográfica dos principais parques industriais e mercados de consumo do Brasil tende a reduzir o tempo e o custo do transporte. Segundo a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a carga tributária no Paraguai seria 50% menor que no Brasil e a energia elétrica, 65% menor (Época, 2014). O Paraguai ocupa a 100ª posição entre os países que apresentam maior facilidade para a realização de negócios, a frente do Brasil (116º) e da Argentina (121º) (Banco Mundial, 2016).

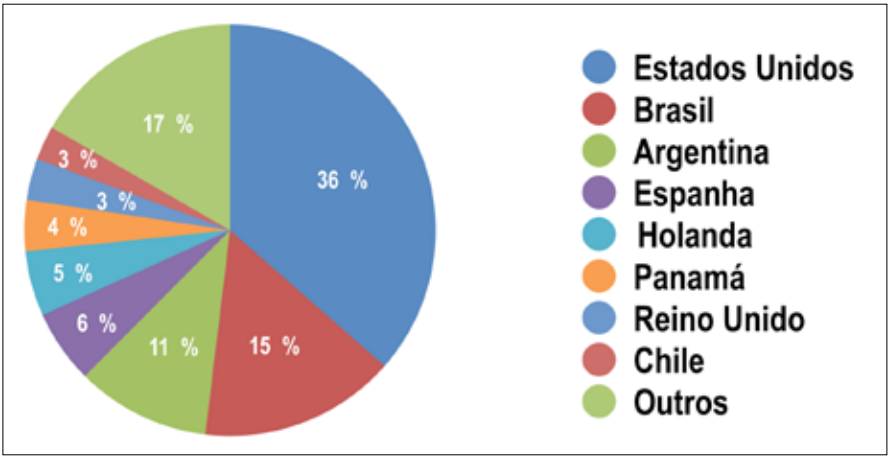
Segundo o Banco Central do Paraguai, o Brasil é a segunda principal origem do IED recibido pelo país, somando um estoque de US$ 856 milhões, correspondente a 15% do estoque total, apenas superado pe-

**Tabela 1.** Estoque de IED por Setor (em milhões de US$)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Primário | 125 | 143 | 151 | 184 | 292 | 311 | 306 |
| Secundário | 740 | 666 | 847 | 954 | 1441 | 1346 | 1560 |
| Terciário | 1504 | 1854 | 2038 | 2748 | 3403 | 3285 | 3675 |
| Total | 2369 | 2663 | 3036 | 3886 | 5136 | 4942 | 5541 |

Fonte: Elaboração própria com base em BCP

**Gráfico 5.** Estoque de IED por Origem - 2014




Fonte: Elaboração própria com base em BCP

los US$ 2,02 bilhões investidos pelos Estados Unidos. Entre 2008 e 2014, o estoque dos investimentos brasileiros acumulou crescimento de 116%, pouco abaixo da expansão de 134% do estoque total de IED. Apesar do crescimento expressivo visto ao longo dos últimos anos, o estoque total de IED responde por apenas 18% do PIB paraguaio, ainda muito aquém da média na América do Sul, de 33% do PIB.

Para além do volume dos investimentos brasileiros no Paraguai, estes possuem um aspecto qualitativo estratégico. De acordo com a Fundação Dom Cabral (2015), o Paraguai é o terceiro mercado externo mais escolhido pelas multinacionais brasileiras para o início de seus processos de internacionalização, apenas atrás da Argentina e dos Estados Unidos.

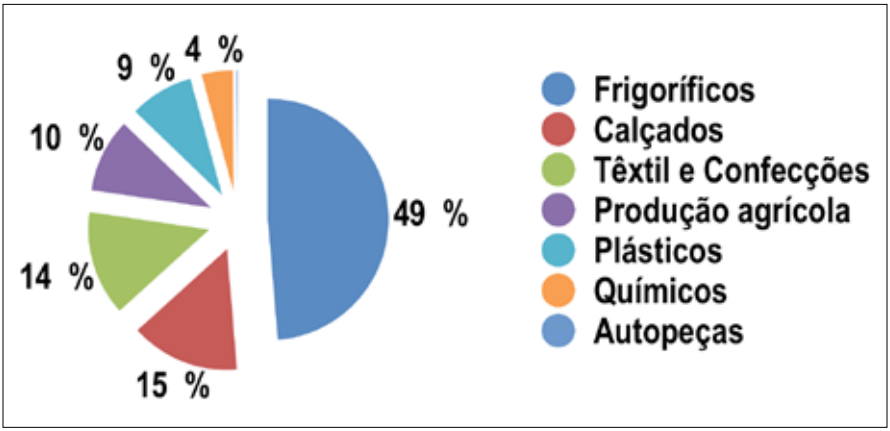
## 6. Impactos e Estratégia dos Investimentos Brasileiros Diretos

Enquanto os investimentos estadunidenses se concentram no setor terciário, os investimentos brasileiros possuem um claro perfil secundário. Um recente estudo de Trepowski et al. (2014) identifica 32 empresas brasileiras com investimentos no setor produtivo paraguaio. Quase todos os investimentos relacionados começaram a ser executados a partir de 2008.

Com exceção da aquisição e ampliação de frigoríficos locais e empreendimentos pioneros, em curso, nos setores de cimento e metalurgia, a grande maioria dos projetos de investimento alcançam valores de até US$ 12 milhões, sendo liderados por pequenas e médias empresas paranaenses, paulistas e catarinenses. Todos os projetos dessas pequenas e médias empresas operam sob o regime de maquila. Ao todo, as empresas de capital brasileiro no Paraguai exportaram US$ 205 milhões ao Brasil em 2013, valor correspondente a 20% do total das exportações paraguaias de bens nacionais dirigidas naquele ano ao Brasil. Estas exportações encontram-se notadamente concentradas em São Paulo (43% do total), Paraná (14%) e Santa Catarina (14%).

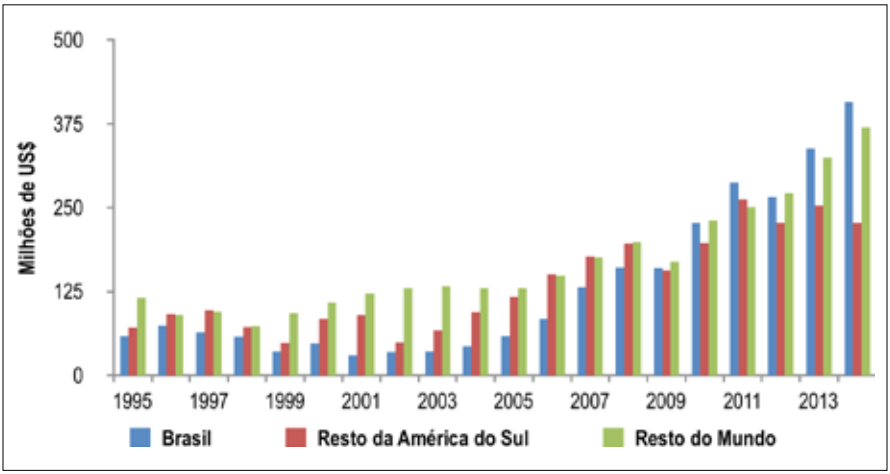
O IED brasileiro vem desempenhando importante papel no impulso das exportações paraguaias. Aproximadamente, ¾ do total das exportações paraguaias de carne bovina são realizadas por frigoríficos de capital brasileiro. Essa participação eleva-se a 90% no caso dos envios de carne dirigidos ao Brasil, seu terceiro mercado de destino, atrás, respectivamente, da Rússia e do Chile. Já nos segmentos não tradicionais, os setores de calçados (96%), químicos (36%), têxteis e confecções (33%) e plásticos (30%) foram aqueles onde as empresas brasileiras apresentaram maior peso dentro da oferta setorial exportável destinada ao Brasil.

**Gráfico 6.** Empresas de Capital Brasileiro no Paraguai. Exportações ao Brasil por Setor – 2013 (em milhões de US$)




Fonte: Elaboração própia com base em Trepowski et al. (2014).

**Gráfico 7.** Exportações Paraguaias de Manufaturados Não Agrícolas




Fonte: OBEI-CADEP.

Para além do impacto direto do IED brasileiro na criação de oferta exportável, o dinamismo da demanda brasileira vem sendo uma variável de primeira ordem na expansão das exportações não tradicionais paraguaias. O dinamismo das exportações de manufaturas não agrícolas, registrado a partir do início da crise econômica internacional, esteve notadamente puxado pela crescente demanda do mercado brasileiro, compensando largamente a forte queda das exportações destinadas à Argentina, historicamente, principal mercado das exportações de manufaturados não agrícolas paraguaios (Cerqueira César e Masi, 2013). Os envios ao Brasil não se retraíram durante o período mais grave da crise econômica internacional, em 2009, desempenhando um importante papel contracíclico para os segmentos não tradicionais paraguaios.

## 7. Conclusões e Perspectivas

Apesar de ser a menor economia do Mercosul, as elevadas taxas de crescimento registradas pela economia paraguaia ao longo dos últimos anos estão ampliando seu peso dentro do comércio exterior brasileiro, particularmente do setor industrial. O Paraguai já é o quinto principal destino das exportações industriais brasileiras (apenas atrás de EUA, Argentina, Holanda e México), respondendo pelo se-

gundo maior superávit comercial bilateral da indústria, atrás da Argentina (FIESP, 2016). Apesar do crescimento expressivo do comércio bilateral, desde 2008, a China passou a ser a principal origem das importações paraguaias, deslocando o Brasil para o segundo posto.

A pauta das exportações brasileiras ainda se encontra muito vinculada aos agricultores da comunidade brasileira residente no país. Quase a metade das exportações brasileiras dirigidas ao Paraguai é composta por diesel, adubo, tratores, colheitadeiras e ferramentas agrícolas, destinados a seguir ampliando a fronteira sojeira (MDIC, 2016). Estas vendas são alentadas pelo Estado brasileiro, que as financia por meio do programa BNDES Exim. Ao desconsiderar seus impactos sociais e ambientais, a expansão da fronteira sojeira vem abrindo cicatrizes em uma sociedade marcada por profundas desigualdades.

Diversificar esta pauta implica negociar uma parceria mais equitativa entre Paraguai e Brasil. Ao longo da última década, o avanço do processo democrático paraguaio somou-se ao reconhecimento formal das assimetrias, a ampliação da agenda de cooperação e a renegociação das condições financeiras e administrativas de Itaipu, possibilitando o nascimento de uma nova etapa no relacionamento bilateral.

O fortalecimento das capacidades produtivas do Paraguai constitui um dos eixos centrais dessa nova etapa. Pressionado pela elevação dos custos de produção, o setor fabril brasileiro passou a ver o Paraguai como um atraente destino de investimento. Estes investimentos estão forjando um incipiente processo de industrialização, na contramão da reprimarização vista na maioria dos países da região, tendo o Brasil como principal mercado. A gradual substituição do comércio de reexportação por cadeias produtivas transfronteiriças é o objetivo a ser perseguido por ambos os países, devendo ser acompanhado por uma redefinição da relação dos grupos agroempresariais brasileiros com seu entorno nessa nova etapa do relacionamento bilateral. As maiores facilidades para a incorporação de insumos importados e os reduzidos custos de produção no Paraguai podem ser um importante instrumento para a construção de uma plataforma para o enfrentamento conjunto do "desafio chinês", assentada na sinergia de capacidades genuínas e aprendizado mútuo.

Além do crescente número de maquiladoras, desde 2014, empresas médias do setor siderúrgico e metalúrgico brasileiro vêm se instalando no Paraguai em busca de um maior aproveitamento do baixo custo da energia elétrica, abrindo possibilidades de desenvolvimento e complementariedade com setores industriais de maior complexidade, como naval e autopeças, que concentram grande parte da presença dos capitais coreanos e japoneses no Paraguai. A possibilidade da ampliação da produção de autopeças, principal setor do comércio intraindustrial regional, encontra-se vinculada com a conclusão da negociação de acordo automotivo com o Brasil, em curso. Em contrapartida, o país deverá proibir a importação de automóveis usados, reduzindo a concorrência enfrentada pelas montadoras brasileiras no mercado paraguaio. Por sua vez, o gradual levantamento das restrições impostas pelo governo argentino à livre navegação do Rio Paraná, em curso, reabre as possibilidade da promoção de um maior desenvolvimento da Hidrovia Paraguai – Paraná.

Não há dúvidas de que os investimentos estão chamados a desempenhar papel fundamental na estratégia de cooperação e promoção comercial. Além do acordo automotivo, o Brasil acaba de apresentar proposta de acordo de cooperação e facilitação de investimentos no âmbito do MERCOSUL (Perrone e Cerqueira César, 2015), iniciativas que poderiam produzir inovações no processo de construção de uma política industrial paraguaia. A agenda de promoção de investimentos deve ser complementada com o aprofundamento da cooperação bilateral em áreas como facilitação do comércio, reconhecimento mútuo de normas técnicas, obras de infraestrutura e cooperação técnica e científica.

Nesse contexto, a agenda de reformas do Estado paraguaio deve ser acelerada, fortalecendo suas capacidades e a progressividade de suas políticas. No plano da política industrial, estes primeiros passos deveriam concentrar-se em sustentados investimentos em infraestrutura e maior focalização em torno a setores com maior capacidade de geração de empregos e constituição de fornecedores locais, o que requeriria uma maior diferenciação dos regimes de incentivo fiscal e um verdadeiro monitoramento das contrapartidas exigidas às empresas beneficiadas.

As complexas e intensas relações entre Brasil e Paraguai convivem, paradoxalmente, com preconceitos, estereótipos e amplo desconhecimento mútuo. Aprofundar o debate sobre as relações bilaterais nos confronta, inevitavelmente, com a necessidade de um profundo *sinceramento* das dinâmicas que reproduzem históricas desigualdades em ambas as sociedades, bem como com os efeitos e contradições da liderança brasileira na América do Sul.

## Referencias Bibliográficas


ARCE, Lucas (2010a). "Tendiendo costosos puentes: Paraguay en el Mercosur". *Civitas*, 10 (1), pp. 118-133.

ARCE, Lucas (2010b). *FOCEM: instrumento olvidado? Recuento de las acciones y proyectos en marcha a través de la ayuda mercosureña*. http://oered.org/index.php?option=com_content&view=article&id=92:focem-iinstrumento-olvidado-recuento-de-las-acciones-y-proyectos--en-marcha-a-traves-de-la-ayuda-mercosurena&catid=1:articulos&Itemid=3&lang=pt . Acesso em 10 de setembro de 2015

ARCE, Lucas e ZÁRATE, Walter (2011), "Auge Económico, Estancamiento y Caída de Stroessner. 1973-1989". Em Dionisio Borda y Fernando Masi (ed) *Estado y Economía en Paraguay (1870-2010)*. Asunción, CADEP.

BANCO MUNDIAL (2016). *Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency*. Washington DC, World Bank Group.

BENEDETTI, Ellen C. B. (2014). "Cooperação internacional e a agenda de desenvolvimento social no Mercosul: Novas perspectivas para a integração". Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) - Universidade Federal do Rio de Janeiro.

BORDA, Dionisio (2006). "Paraguay: resultados de las reformas (2003-2005) y sus perspectivas". *Serie Informes y Estudios Especiales Nº 18*. Santiago, CEPAL.

CADEP (2016). *Informe de Comercio Exterior 2015 – 2016*. Asunción, CADEP.

CARDOSO, G. R. (2010) A energia dos vizinhos: uma análise da política externa do governo Lula na "nacionalização" do gás boliviano e nas alterações do Tratado de Itaipu. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

CEPAL (2013). *Estudio sobre el desarrollo inclusivo del Paraguay: experiencias de una cooperación internacional*. Santiago, CEPAL.

CERQUEIRA CÉSAR, Gustavo R. e ARCE, Lucas D. (2012). *Paraguay y su suspensión del Mercosur*. Disponível em http://www.cronista.com/opinion/Paraguay-y-su-suspension-del-Mercosur-20120706-0031.html . Acceso en 20 de septiembre de 2014

CERQUEIRA CÉSAR, Gustavo R. e MASI, Fernando (2013). "MERCOSUR: Los pequeños se inclinan hacia Brasil". *Artículo OBEI-CADEP*, Asunción (29): 1-17.

CERQUEIRA CÉSAR, Gustavo R. e ARCE, Lucas D. (2014). "Paraguay: un exportador de energía con poca luz". *Directorio Energético Latinoamericano*. Caracas, Petroguía, pp. 214-215.

CODAS, Gustavo (2011). "El Acuerdo Lugo-Lula del 25 de Julio de 2009 y la nueva relación bilateral Paraguay-Brasil". In: *IX Curso para diplomatas sul-americanos: textos acadêmicos*. Brasília, Fundação Alexandre Gusmão, pp. 95-114.

CODAS, Gustavo (2013). *O Brasil nas relações Sul – Sul e na integração regional da América do Sul: uma agenda de estudo e debate*. Disponível em http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10431.pdf . Acesso em 20 de setembro de 2014.

CRESTA, Juan (2013). "Las remesas y su contribución al crecimiento económico: el canal de la inversión". *Artículo OBEI-CADEP*, Asunción (36): 1-7. Disponível em http://www.cadep.org.py/uploads/2015/10/36.pdf. Acesso em 05 de março de 2016.

DESIDERÁ NETO, Walter A. (2014). "O Lugar do Mercosul na Estratégia de Cooperação Sul-Sul do Governo Lula". Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília.

ÉPOCA (2014). *Robson Andrade: "O Paraguai é uma oportunidade"*. In http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2014/04/brobson-andradeb-o-paraguai-e-uma-oportunidade.html (acceso en 20 de octubre de 2014).

ESPÓSITO NETO, Tomaz e DE PAULA, Orlando F. (2014). Um balanço das relações brasileiro-paraguaias nos governos Lula/Dilma (2003-2012). *VII Taller "Paraguay desde las Ciencias Sociales". 5 al 7 de junio*. Ciudad del Este, Universidad Nacional del Este.

FIESP (2016). *Raio X do Comércio Exterior Brasileiro 2015*. Disponível em http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/raio-x-do-comercio-exterior-brasileiro-2012/ . Acesso 20 de setembro de 2015.

FUNCEX/MRE (2007). *Elementos para um programa de substituição de importações brasileiras oriundas de países da América do Sul*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL (2015). Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras: a capacidade de adaptação cultural das empresas brasileiras no mundo. Belo Horizonte, FDC.

GALEANO, Luis A. (2012). "Paraguay and the expansion of the Brazilian and Argentinian agribusiness frontiers". *Canadian Journal of Development Studies*, 33 (4), pp. 458-470.

GAMÓN, Efraín E. (2009) En una nueva dimensión histórica: breve resumen de uma gestión patriótica. Asunción, Paraguay: Arandurã Editorial.

IPEA/ABC (2013). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2010*. Brasília, IPEA.

MASI, Fernando (2011). *Paraguay: cuando la energía no es igual a desarrollo*. In: http://oered.org/es/component/content/article/170-paraguay-cuando-la-energia-no-es-igual-al-desarrollo.html (acessado em 20 de outubro de 2014).

MASI, Fernando e RUÍZ DÍAZ, Francisco (2012). "Lineamientos para una Estrategia de Crecimiento Económico Inclusivo". *Nota de política Nº 3*. Asunción, Paraguay Debate.

MENEZES, R. G. (2013) Crise na integração sul-americana: O governo Lula da Silva e os casos de Itaipu e do gás boliviano. In: SALATINI, R; PRADO, H. (Org.). Pacifismo e cooperação nas relações internacionais: teoria e prática. 1ed. Dourados: UFGD, 2013.

MDIC (2016). *Exportação Brasileira para o Paraguai: Principais Produtos*. Disponible en http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=2081 . Acceso en 20 de fevereiro de 2016.

OCDE/CEPAL/CIAT (2014). *Estadísticas Tributarias en América Latina 1990-2012*. Paris, OCDE.

PERRONE, N e CERQUEIRA CÉSAR, G R. (2015). "Brazil's bilateral investment treaties: More than a new investment treaty model?", Columbia FDI Perspectives, New York, 159: 1-3.

RICHARDS, Donald G. (2005). "¿Es posible un Estado para el Desarrollo en el Paraguay?". Em Diego Abente e Fernando Masi (ed) *Estado, Economía y Sociedad: Una Mirada Internacional a la Democracia Paraguaya*. Asunción, CADEP.

ROJAS de Cerqueira César, Gustavo e ARCE, Lucas (2009). "La renegociación de Itaipú: una nueva oportunidad para el Paraguay". *Meridiano 47*, Brasília, 110: 19-21.

UNFPA (2013). "El Paraguay exporta soja, carne y jóvenes". *Documento de trabajo Nº 11*. Asunción, UNFPA.

SETRINI, Gustavo (2011), "Veinte Años de Democracia Electoral en Paraguay: del Clientelismo Monopólico al Clientelismo Plural". Em D. Borda e F. Masi (ed) *Estado y Economía en Paraguay (1870-2010)*. Asunción, CADEP.

TREPOWSKY, Luis Ortiz; MARTÍNEZ, Carolina Riquelme; ROMERO, José Bordón (2014). *Cadenas Productivas Brasileñas: Invirtiendo en Paraguay*. Asunción, Instituto Paraguayo de Investigaciones Económicas.

VAZQUEZ, Fabricio (2011), "Diferencias regionales y dinamismo productivo en Paraguay: la nueva organización económica del territorio". Em Fernando Masi (ed) *Asimetrías internas y política comercial externa*. Asunción, CADEP.