

# NUEVAS RUTAS HACIA EL BIENESTAR SOCIAL, ECONÓMICO Y MEDIOAMBIENTAL

II FORO BIENAL DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO

**COORDINADORES:**

MYRNA LIMAS HERNÁNDEZ

ADRIÁN RODRÍGUEZ MIRANDA





# NUEVAS RUTAS HACIA EL BIENESTAR SOCIAL, ECONÓMICO Y MEDIOAMBIENTAL

## II FORO BIENAL DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO

### Coordinadores:

Myrna Limas Hernández  
Adrián Rodríguez Miranda



Instituto de Economía  
Facultad de Ciencias Económicas y de Administración  
Universidad de la República





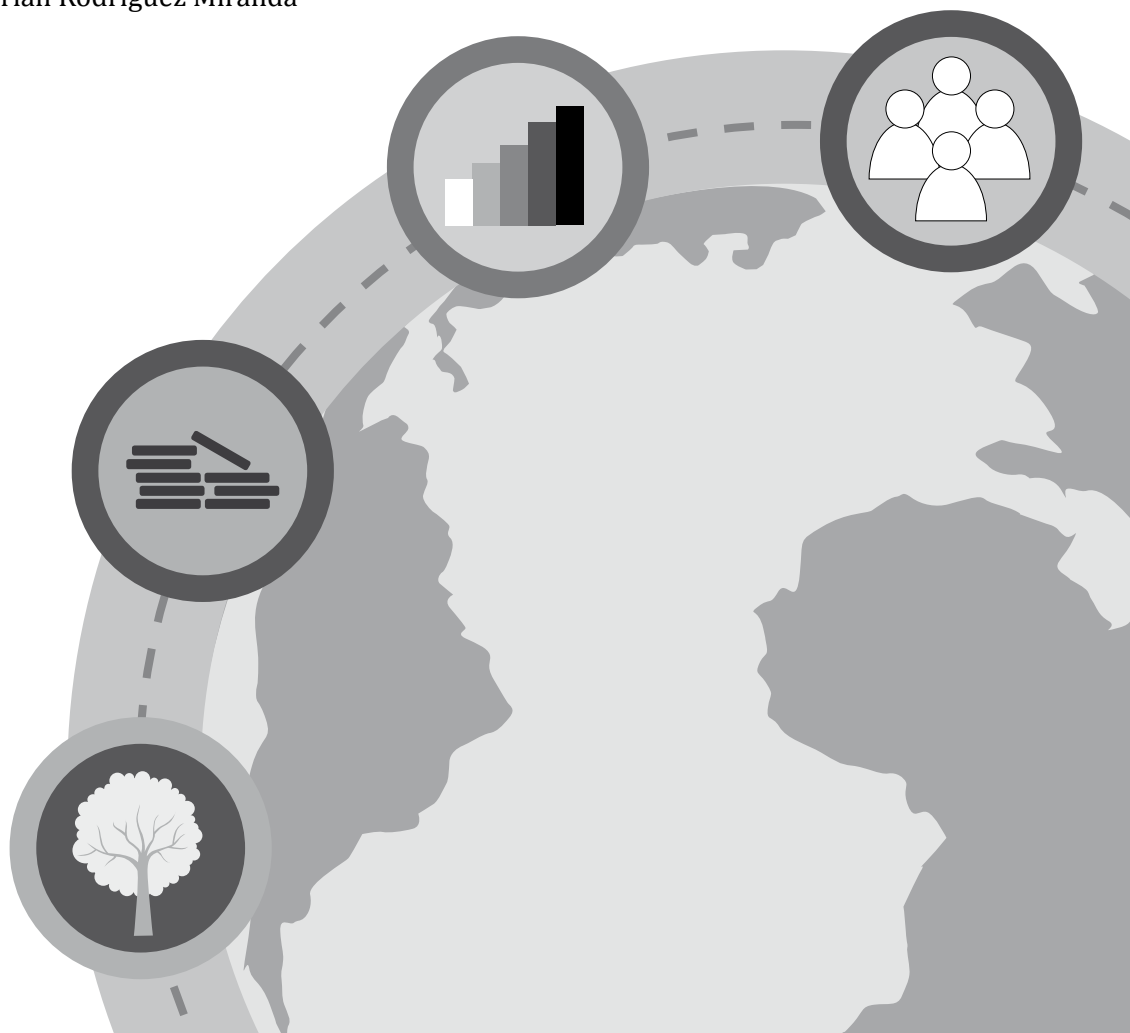
# NUEVAS RUTAS HACIA EL BIENESTAR SOCIAL, ECONÓMICO Y MEDIOAMBIENTAL

## II FORO BIENAL DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO

### Coordinadores:

Myrna Limas Hernández

Adrián Rodríguez Miranda



Esta publicación fue realizada por:

**Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo (RIED)**

www.riedesarrollo.org

**Instituto de Economía (IECON)**

Facultad de Ciencias Económicas y Administración

Universidad de la República, Uruguay

www.iecon.ccee.edu.uy

Con el apoyo de:

**Red Temática de Estudios sobre el Desarrollo (RED)**

Universidad de la República, Uruguay

**Facultad de Ciencias Sociales (FCS)**

Universidad de la República, Uruguay

**Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)**

Uruguay

**Myrna Limas Hernández**

Doctora en Integración y Desarrollo Económico (Universidad Autónoma de Madrid). Maestría en Economía Regional (Centro de Investigaciones Socioeconómicas-Universidad Autónoma de Coahuila). Economista (Universidad Autónoma de Ciudad Juárez). Líder responsable del Cuerpo Académico de Estudios Regionales en Economía, Población y Desarrollo. Co-responsable del Proyecto del Observatorio de Violencia Social y de Género. Integrante de la Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo y de la Red Internacional de Análisis y Evaluación de Políticas Económicas y Sociales.

**Adrián Rodríguez Miranda**

Doctor en Integración y Desarrollo Económico (Universidad Autónoma de Madrid). Economista y Magíster en Economía (Universidad de la República, Uruguay). Coordinador del Grupo de investigación en Desarrollo Local y Regional del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República. Co-coordinador del Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial y de la Red Temática de Estudios del Desarrollo de la Universidad de la República. Coordinador de la Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo.

Producción editorial: Susana Aliano Casales

ISBN: 978-9974-8368-9-1

Montevideo, agosto de 2014

*Está permitida la reproducción y difusión de la presente publicación, siempre que sea mencionada la fuente.*

# Índice

Presentación .....	7
II Foro Bienal de Estudios del Desarrollo .....	10
II Fórum Bienal de Estudos do Desenvolvimento .....	16
<b>Repensando modelos y políticas de desarrollo</b> .....	23
Nuevas formas inclusivas de ciudadanía y mercado para el desarrollo. Complementariedad de renta básica, tecnologías sociales, emprendedurismo inclusivo y empresas autogestionarias <i>Nelson Villarreal Durán</i> .....	25
Las barreras no arancelarias en el comercio agrícola de los países en desarrollo <i>Sofía Boza Martínez</i> .....	47
México: crecimiento económico regional y marco institucional <i>Isaac Leobardo Sánchez Juárez, Rosa María García Almada</i> .....	57
<b>Bienestar, derechos y desarrollo</b> .....	83
¿La educación es un derecho humano o un factor del desarrollo humano? Una aproximación a la reflexión situando los casos de Chile, España y México <i>Myrna Limas Hernández, Lourdes Ampudia Rueda</i> .....	85
Cambio climático y derecho a la alimentación: dos retos urgentes para la economía mundial <i>Gemma Durán Romero, Ángeles Sánchez Díez</i> .....	113
Redes informales de cuidados en Europa. El papel de las mujeres mayores <i>Pablo Galaso, Violeta de Vera</i> .....	135
Nuevas motorizaciones sostenibles en el automóvil para un mayor bienestar <i>Pablo Martín Urbano, Juan Ignacio Sánchez Gutiérrez</i> .....	161
<b>El desarrollo desde las regiones</b> .....	189
La heterogeneidad del sector microempresarial: el caso de la Región de La Araucanía, Chile <i>Paulina Sanhueza Martínez, Daniela Alvarado Sáez</i> .....	191
Desarrollo endógeno y nuevas formas de organización de la producción en las economías locales <i>Léa Manet</i> .....	209
Representações do desenvolvimento e estratégias de desenvolvimento local <i>Márcio Carneiro dos Reis</i> .....	227
Agricultura familiar e campesinato: qual desenvolvimento rural? <i>Valdete Boni, Cleber José Bosetti</i> .....	265





## Presentación

Los estudios del desarrollo, dentro del ámbito académico, no son una disciplina en sí misma, sino que constituyen marcos teórico-analíticos, empíricos y normativos que desde un enfoque multidisciplinario y multidimensional tienen como propósito comprender el proceso mediante el cual un grupo social, agente productivo o unidad territorial adquieren una nueva capacidad o cualidad que los potencia para alcanzar un mayor o integral nivel de bienestar. Dan cuenta de visiones y paradigmas que incorporan factores culturales, históricos e institucionales que lo posibilitan o no, en su viabilidad incluyente o excluyente. Bajo este consenso, es que académicos e investigadores pertenecientes a Universidades de distintos países de América Latina y de España especialistas en el análisis de las dinámicas del desarrollo desde diversas temáticas (pobreza, desigualdad, ruralidad, instituciones, medioambiente, innovación, gobernanza, economía del desarrollo, filosofía del desarrollo...), se unen para conformar la Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo.

La Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo, a través de la organización del Simposio “Estudios del Desarrollo: Nuevas Rutas hacia el Bienestar Social, Económico y Medioambiental” el cual correspondió a su II Foro Bienal de Estudios del Desarrollo (tras el primero llevado a cabo en Ciudad Juárez, México, en 2011) celebrado dentro del III Congreso Ciencias, Tecnologías y Culturas del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile, se planteó la necesidad de propiciar un diálogo abierto y multidisciplinar a partir del cual se recogieran e intercambiaran diversos enfoques que trataran de explicar los actuales procesos de desarrollo, dando prioridad en todo caso a aquellos aspectos especialmente relevantes para América Latina.

Luego de recibir más de un centenar de propuestas durante los meses previos al evento, fueron finalmente cuarenta los trabajos seleccionados para el Foro (los trabajos presentados, junto con otros materiales, se pueden ver en la web de la RIED).

Para este libro hemos seleccionado solo algunos de los trabajos presentados en el II Foro, los que organizamos en tres secciones. No obstante, cabe consignar que seguidamente a esta presentación y antes de las referidas secciones, se reproduce una síntesis, a modo de reflexión y de agenda futura de trabajo, sobre los principales intercambios y debates que se desarrollaron en el II Foro de la RIED. Con ello se pretende dejar constancia de la existencia de un campo fértil de ideas y debates que excede el espacio disponible en este libro. Hecha la anterior advertencia, la selección de trabajos realiza-

da en este libro intenta ofrecer una buena aproximación al rico debate propiciado en Santiago de Chile.

Una primera sección del libro se titula *Repensando modelos y políticas de desarrollo*. En ella Nelson Villareal discute sobre nuevas formas inclusivas de ciudadanía y mercado para el desarrollo, analizando la complementariedad de propuestas como la renta básica, el emprendedurismo inclusivo y las empresas autogestionarias; Sofía Boza analiza el impacto de las barreras para-arancelarias sobre el comercio agropecuario de los países en desarrollo; finalmente, Isaac Sánchez y Rosa García estudian la relación entre crecimiento económico y las instituciones, en particular los derechos de propiedad, la calidad gubernamental y el tipo de sistema político.

Una segunda sección la hemos llamado *Bienestar, derechos y desarrollo*. Aquí Myrna Limas y Lourdes Ampudia reflexionan sobre la importancia del acceso pleno y en condiciones de igualdad a la educación desde una perspectiva de derechos y desarrollo humano; Gemma Durán y Ángeles Sánchez plantean el reto urgente de pensar las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático junto con el derecho a la alimentación como parte de una misma estrategia; Pablo Galaso y Violeta de Vera ponen el foco en el análisis de las redes informales de cuidados en Europa, en particular, en el papel de las mujeres mayores; por último, Pablo Martín y Juan Sánchez cuestionan la visión tradicional que posiciona al automóvil como un elemento de mayor bienestar general para analizar en qué medida el éxito social del automóvil ha terminado volviéndose en contra de la propia sociedad.

La tercera sección se denomina *El desarrollo desde las regiones*. En ella Paulina Sanhueza y Daniela Alvarado, desde el caso chileno, ponen en evidencia la necesidad de considerar la diversidad microempresarial de los distintos países y regiones, de forma de reorientar adecuadamente los instrumentos de apoyo y políticas públicas para las micro empresas; Léa Manet reflexiona sobre las diferentes perspectivas y enfoques que tratan de explicar la importancia de la dimensión regional del desarrollo en un contexto de transformaciones globales de la economía, para entender y analizar las especificidades y procesos que ocurren en los espacios regionales y que influyen en la organización del territorio; por su parte, Márcio Carneiro dos Reis discute sobre las representaciones del desarrollo en disputa y cómo impactan en la construcción de estrategias de desarrollo local, distinguiendo entre el énfasis en la inserción en redes globales de intercambio mercantil y las estrategias que se centran en las redes sociales como promotoras de nuevas lógicas rectoras diferentes de las del mercado; por último, Valdete Boni y Cleber

Bosetti reflexionan sobre la categoría de campesinado y agricultura familiar como alternativa al modelo productivista dominante en la perspectiva del desarrollo agrícola, analizando para Brasil algunas de las perspectivas de desarrollo rural que son impulsadas por organizaciones representativas de agricultores de base familiar.

En suma, los aportes que en este libro se recogen buscan contribuir a alimentar el debate sobre las nuevas rutas que nuestros países y regiones deberían buscar y construir hacia un mayor bienestar social, económico y medioambiental, reconociendo las acumulaciones y trayectorias pasadas, tanto desde la teoría como desde la práctica, pero entendiendo que los desafíos de los nuevos tiempos también requieren de nuevas propuestas y nuevos paradigmas.

Hecha la presentación del material del presente libro invitamos a los lectores a visitar también la página web de la RIED (<http://riedesarrollo.org/>) donde encontrarán todas las ponencias presentadas al II Foro, así como otros materiales de interés y novedades.

Por último, queremos realizar algunos agradecimientos.

Es justo y necesario agradecer a todos los miembros de la RIED por la participación y colaboración para que el II Foro en Santiago de Chile fuera posible, pero sobre todo reconocer a la Dra. Sofía Boza su indispensable labor como coordinadora y organizadora de la actividad y su condición de excelente anfitriona.

A su vez, debemos agradecer a la organización del III Congreso Ciencias, Tecnologías y Culturas del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile, que nos permitió el marco ideal para concretar el III Foro de la RIED.

**Myrna Limas Hernández**

(Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México)

**Adrián Rodríguez Miranda**

(Universidad de la República, Uruguay)

## II FORO BIENAL DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO

El II Foro de la RIED sobre *Estudios del desarrollo: nuevas rutas hacia el bienestar social, económico y medioambiental* se llevó a cabo en el marco del III Congreso Ciencias, Tecnologías y Culturas del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile, del 7 al 10 de enero de 2013. A los efectos de dejar una referencia que sirva de síntesis de las instancias compartidas en las exposiciones, análisis e intercambio desarrollado en el referido evento se presenta este escrito, con el objetivo de contribuir a generar un espacio de debate y discusión constructiva que permita ir consolidando la acumulación de la RIED.

### Ejes temáticos expuestos en el Foro

Los trabajos presentados fueron realizados por investigadores procedentes de distintas partes del mundo como México, Argentina, Uruguay, Brasil, España, Italia, Francia y Chile. Asimismo, las disciplinas de los investigadores iban desde la economía hasta la antropología, la demografía, la sociología, la filosofía, la agronomía y la ingeniería. Esta diversidad de enfoques constituyó uno de los principales puntos de interés de nuestro encuentro, dado que tal y como fue señalado, la RIED se basa en un enfoque multidisciplinario y multidimensional de los estudios del desarrollo. Por tanto, la puesta en práctica de un intercambio académico que potencie esos dos principios se encuentra totalmente acorde con nuestros objetivos.

Además de la importancia de la diversidad de enfoques, el Simposio permitió el intercambio acerca de otras ideas fuerza que la RIED ha hecho suyas desde su comienzo. Por ejemplo, la certeza de que crecimiento y desarrollo no son lo mismo. Si bien el crecimiento, asimilado al enfoque económico, es un importante acicate para el desarrollo de una sociedad, no podemos dejar de analizar los problemas que a pesar de dicho crecimiento (y a veces motivados por el mismo) persisten: violencia, falta de acceso a alimentación, salud y educación, agotamiento de los recursos naturales, marginación de grupos en la toma de decisiones... Estos conflictos fueron tocados en muchas de las ponencias del Simposio, originando interesantes discusiones que sirvieron a ponentes y público a compartir y enriquecer sus posiciones.

Asimismo, en relación con lo anterior, otra de las ideas de fondo en muchas de las ponencias expuestas fue la necesidad de generar modelos de desarrollo donde el crecimiento sea permeable para toda la población y la involucre como actor socio-econó-

mico proactivo y no solo receptor de los resultados de un modelo económico. Sabemos que América Latina está conformada por algunas de las sociedades más desiguales del mundo. Por ello, un encuentro sobre estudios del desarrollo a nivel iberoamericano no puede darle la espalda a dicha realidad y debe contribuir decididamente a aportar en propuestas innovadoras, inclusivas y viables, para que en un mediano plazo se pueda lograr incorporar masivamente a la población al desarrollo. Como tampoco fueron ignorados los conflictos medioambientales cada vez más frecuentes en la región, aportando varias de las ponencias tanto con análisis de la realidad como con proposiciones para el logro de una mayor sustentabilidad y sostenibilidad, donde la variable ambiental sea parte del modelo de desarrollo en un proceso estratégico y dinámico, no estático o de corto plazo. En este mismo sentido, varias de las ponencias presentadas giraban en torno al análisis de los límites del modelo de desarrollo actual, vinculado con la modernidad como productividad, tecnocracia e individualismo, lo que reclama complejizar las visiones y paradigmas incorporando los factores culturales, e indicadores de medición, no sólo cuantitativos, sino también de corte cualitativo para dar cuenta de la diversidad que puede generar “bienestar” o “buen vivir” para todos en comunidades locales, sociedades nacionales y en las regiones.

En conclusión, el presente evento nos dio una excelente oportunidad para el intercambio de ideas, así como para la difusión de la labor de la RIED y de las instituciones académicas que la apoyan. Tanto es así que la discusión generada nos dispone para continuar profundizando en la generación de conocimiento de excelencia que cristalice en propuestas para la necesaria mejora del bienestar en nuestras sociedades. Todo ello considerando que nos encontramos en un escenario global cambiante, donde los flujos de inversiones, bienes y migrantes están revirtiéndose. En este contexto el conflicto homogeneidad-heterogeneidad socio-cultural para el desarrollo se expresa en proyectos políticos diversos, movilizadores por polos de generación de actividad económica que se están desplazando hacia las “periferias”. Estos procesos implican una preocupación sobre cómo “reinventarse” como economías dinámicas en las tradicionales economías centrales (EEUU, Japón y Europa), con la incertidumbre en algunas regiones tradicionalmente periféricas pero de reciente crecimiento, como América Latina, sobre si este es un proceso que se consolidará o carecerá de sustentabilidad, y con otros bloques que van o se han ido consolidando como “nuevos centros” mundiales (China y parte de Asia). Esto hace que los estudios del desarrollo supongan un mayor reto intelectual si cabe en la realidad actual, encontrándose América Latina ante un nuevo rol que reclama de complejizar y

problematizar la cuestión del desarrollo en varios niveles para poder incidir en el largo plazo en lo global con una sociedad más igualitaria, innovadora y productiva.

### **Ideas emergentes y agenda temática**

Como líneas de discusión, debate y reflexión para trabajar en el marco de la RIED que surgieron del II Foro se destacan las siguientes:

1) El desafío de generar nuevas formas y paradigmas para pensar el desarrollo. Este puede verse como un eje con presencia transversal en el Foro e incluso en el III Congreso de la Internacional del Conocimiento en la USACH. Esto exige una revisión de las experiencias en los distintos continentes sobre los procesos de crecimiento y visiones de desarrollo y su relación con las teorías tradicionales y las más recientes que intentan explicar dichos fenómenos. La necesaria heterogeneidad global, regional y local, que debe dar cuenta tanto de variables de gestión del crecimiento, planificación y articulación de políticas y mecanismos socioculturales e institucionales de ser parte del proceso en un ganar-ganar, que requiere valorar momentos y etapas de cada sociedad. Pero, aun más importante, exige un esfuerzo mayor por generar capacidad propositiva desde la condición latinoamericana y en la nueva realidad del siglo XXI de nuevos enfoques y paradigmas que refresquen la discusión y permitan nuevas perspectivas con diagnósticos e implicaciones de política más ajustados a los desafíos actuales para la región.

Dentro de las temáticas que pueden tener cabida en este eje de reflexión podemos encontrar:

- ¿Cómo definimos el desarrollo? ¿El desarrollo como variable económica? ¿política? ¿normativa? ¿cómo se sustenta un paradigma integral de desarrollo con bases cuantitativas y cualitativas que sea viable y alternativo?
- ¿Cómo nos podemos acercar a la noción de “bienestar”, “buen vivir” u otra idea fuerza que incorpore diversas dimensiones de forma integral? ¿Cuál es la pertinencia de mediciones alternativas a las que se enfocan en las dimensiones económico-productivas, como el Índice de Desarrollo Genuino? ¿Cómo abordar los conceptos de equidad, justicia social y libertad?
- La sostenibilidad ambiental y los desafíos (límites y posibilidades) para el desarrollo humano y territorial en dicho contexto.
- La necesidad de repensar la política pública como impulsora del desarrollo, en un nuevo contexto dónde se reformula el “contenido” y sentido mismo del desarrollo.

- ¿Cuál es el lugar para la planificación y la construcción de una estrategia de desarrollo? ¿cuál es el rol que debería tener en ello la sociedad, la comunidad, la gente, los beneficiarios últimos –supuestamente– de las políticas de desarrollo?
- ¿Qué tipo de gobernanzas se requieren en un mundo globalizado, con fuerte presencia de las TICs y reacciones socioculturales históricas que reivindican identidades y diversidad en las nuevas formas de desarrollo?
- Finalmente, para la realidad de Latinoamérica hoy, ¿cuál es la propuesta más razonable, viable y a la vez con sentido de futuro deseable?

2) El Estado de Bienestar y el desarrollo como derecho humano. Este eje se vincula sin duda al anterior, pero el Foro mostró una especial preocupación en su abordaje, por lo que consideramos que es una temática con suficiente peso para constituir un eje de discusión en sí mismo, el cual va desde la filosofía del desarrollo a los paradigmas instrumentales que concilien y generen las sinergias efectivas de un modelo distinto.

En el II Foro se plantearon temas como si la educación es un servicio o un derecho, la necesidad de un enfoque de la salud desde la bioética que integre economía, sociedad, medicina y biología; el tema de los cuidados (niños, ancianos), la modernización de la gestión pública, entre otros aspectos que constituyen un desafío para alcanzar una visión integral del desarrollo como proceso de generación de mayor bienestar de la población. Algunas cuestiones:

- ¿Modelos como el escandinavo es la referencia a seguir o es necesaria una propuesta de Estado de Bienestar desde la especificidad latinoamericana?
- Rediscutir el concepto de Estado de Bienestar y el lugar que la sociedad civil puede tener, en interacción con la política pública, en la construcción de un nuevo Estado de Bienestar en el siglo XXI.
- La sustentabilidad del Estado de Bienestar en el nuevo siglo. ¿Cómo hacerlo viable como proyecto político, social y económico?
- La construcción de un Estado Social Moderno dinámico, innovador, inclusivo, igualitario y productivo como expresión no sólo de un pacto social, sino con la naturaleza, ¿qué nuevos instrumentos, análisis, visiones y actores requiere para hacerlo viable? ¿cómo se incorporan los cortes transversales de lo etario, género, indígena, afro y diversidad de inmigraciones en la heterogeneidad socio-cultural del desarrollo?

3) La dimensión espacial del desarrollo: la mirada del desarrollo desde las regiones, localidades y comunidades locales. Surge del II Foro la preocupación por recuperar la dimensión de cercanía del desarrollo y su escala humana, lo que en buena medida nos remite a la consideración de las realidades regionales, locales y comunales. En el Foro estuvo presente la importancia de la consideración de las especificidades de los espacios rurales, urbanos, y las intersecciones entre estos, como aspectos importantes a la hora de pensar en el desarrollo. También se puso atención a los problemas de desigualdad, inclusión y bienestar en la escala local y regional. Se revela en esta dimensión la necesidad de idear nuevos instrumentos de inclusión para el desarrollo que incorporen a la vez la dimensión social y económica en propuestas de generación de riqueza y de distribución de la misma. Por otro lado, se rescató en varios aportes la dimensión de la política y la planificación del desarrollo en el espacio, buscando promover el desarrollo local y regional como un proceso donde los actores locales, las personas, deben tener un rol fundamental.

Muchas son las cuestiones que surgen para analizar, algunas de ellas pueden ser:

- El lugar del desarrollo local y regional en un marco más amplio de estrategia de desarrollo nacional.
- El desarrollo local y regional como forma de respuesta a una globalización más humanizada y que permita construir senderos hacia un mayor bienestar de las personas.
- El rol de las organizaciones e instituciones locales, los actores locales en sentido amplio y, en definitiva, las personas, en la construcción de los objetivos del desarrollo y las estrategias y políticas para alcanzarlos.
- El factor cultural e histórico de las poblaciones y la transferencia de capacidades, visiones y pautas de iniciativa, dinámica comunitaria, interacción con otros actores y posicionamiento respecto al mercado y el Estado.

4) Nuevas formas inclusivas de mercado y emprendimiento. Estos temas estuvieron presentes en forma bastante transversal en las diferentes mesas del Foro. Sobre todo se hicieron presentes en las mesas que tenían una mirada más de desarrollo local y regional, en las que se discutía sobre nuevas formas de pensar los paradigmas del desarrollo, en las que el tema de la agricultura fue fuertemente vinculado a la sustentabilidad, el comercio justo y el desarrollo territorial rural. En ellas se presentaron casos en los que el cooperativismo, las tecnologías sociales para el desarrollo y las formas comunales de organización de la producción se vinculaban a un cuidado del medio



ambiente y a ser parte de él. Asimismo diversas ponencias trabajaron el tema de la innovación y el emprendimiento desde las pequeñas y micro empresas e incluso con formas no tradicionales de organizar el trabajo y reparto de beneficios del mismo.

Considerando estas preocupaciones y aportes, son temas relevantes para analizar y discutir:

- ¿Cuál es el rol para las nuevas formas inclusivas del mercado en la economía del desarrollo? Nos referimos a formas asociativas, cooperativas, comunales, que producen para el mercado, pero siguen una lógica rectora en la organización del trabajo y el reparto de los beneficios se rige por la reciprocidad y la solidaridad
- ¿La pequeña empresa y el emprendimiento pueden ser alternativas válidas al mundo de las grandes corporaciones como formas de inclusión económica y social de la población?
- ¿Qué vinculación tiene ello con los mínimos sociales o rentas de acceso para poder estar en el umbral de iniciativa?

Estos ejes de discusión y las interrogantes y debates propuestos forman una agenda abierta de la RIED que, impulsada por el II Foro, tiene el objetivo de alimentar el intercambio entre sus miembros, a través de la web así como animar eventos presenciales e intercambios docentes y de investigación entre los integrantes de la RIED. En definitiva, es una guía para orientar el trabajo teniendo como horizonte el III Foro en 2015, abierta a los aportes que animamos a que se presenten y que generen oportunidades de intercambio, fortalecimiento de redes e instancias académicas colectivas, docencia, investigación y, sobre todo reflexión compartida, que permitan mejorar las capacidades individuales y colectivas de nuestros miembros e instituciones que nos respaldan.

**Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo**

<<http://riedesarrollo.org/>>

## II FÓRUM BIENAL DE ESTUDOS DO DESENVOLVIMENTO

O II Fórum Bienal de Estudos do Desenvolvimento da RIED (sendo o primeiro realizado na Ciudad Juárez, México, em 2011) foi celebrado dentro do III Congresso Ciências, Tecnologias e Culturas do Instituto de Estudos Avançados da *Universidad de Santiago de Chile*, 7-10 janeiro 2013. Com objetivo de deixar uma referência que sirva de síntese das instâncias compartilhadas nas exposições, análises e intercâmbio do II Fórum se socializa estes apontamentos, a fim de contribuir para gerar um espaço de debate e discussão construtiva que permita ir consolidando a estruturação da RIED.

### Eixos temáticos expostos

Os trabalhos apresentados foram realizados por pesquisadores procedentes de diferentes partes do mundo, como México, Argentina, Uruguai, Brasil, Espanha, Itália, França e Chile. Ainda, as disciplinas dos pesquisadores iam desde a economia até a antropologia, a demografia, a sociologia, a filosofia, a agronomia e a engenharia. Esta diversidade de enfoques constituiu um dos principais pontos de interesses do nosso encontro, dado que tal e como foi dito, a RIED se baseia em um enfoque multidisciplinar e multidimensional dos estudos do desenvolvimento. Portanto, pôr em prática um intercâmbio que potencie estes dois princípios se encontra totalmente de acordo com os nossos objetivos.

Além da importância da diversidade de enfoques, o Simpósio permitiu o intercâmbio sobre outras ideias fortes que a RIED incorporou desde seu começo. Por exemplo, a certeza de que crescimento e desenvolvimento não são o mesmo. Se bem o crescimento, assimilado ao enfoque econômico, é um importante incentivo para o desenvolvimento de uma sociedade, não podemos deixar de analisar os problemas que apesar de dito crescimento (e às vezes motivados pelo mesmo) persistem: violência, falta de acesso a alimentação, saúde e educação, esgotamento dos recursos naturais, marginalização de grupos quando há que tomar decisões... Estes conflitos foram mencionados em muitas das exposições do Simpósio, originando interessantes discussões que serviram aos expositores e público para compartilhar e enriquecer seus posicionamentos.

Ainda, em relação ao anterior, outra das ideias de fundo em muitas das exposições dos trabalhos foi a necessidade de gerar modelos de desenvolvimento onde o crescimento seja permeável para toda a população e a involucre como ator socioeconômico proativo e não só receptor dos resultados de um modelo econômico. Sabemos que a América

Latina está formada por algumas das sociedades mais desiguais do mundo. Por isso, um encontro sobre estudos do desenvolvimento a nível ibero-americano não pode dar as costas à dita realidade e deve contribuir decididamente para aportar com propostas inovadoras, inclusivas e viáveis, para que em um médio prazo possa conseguir incorporar massivamente a população ao desenvolvimento. Como também não foram ignorados os conflitos meio ambientais cada vez mais frequentes na região, presentes em várias das exposições, assim como com análise da realidade, com proposições para o logro de uma maior sustentabilidade, onde a variável ambiental seja parte do modelo de desenvolvimento em um processo estratégico e dinâmico, não estático ou de curto prazo. Neste mesmo sentido, várias exposições temáticas giravam em torno da análise dos limites do modelo do desenvolvimento atual, vinculado à modernidade como produtividade, tecnocracia e individualismo, o que reclama tornar complexas as visões e paradigmas incorporando os fatores culturais, e indicadores de medição, não só quantitativos, senão também de corte qualitativo para dar conta da diversidade que pode gerar “bem-estar”, ou “viver bem” para todos em comunidades locais, sociedades nacionais e nas regiões.

Como conclusão, o presente evento nos deu uma excelente oportunidade para o intercâmbio de ideias, assim como para a difusão do labor da RIED e das instituições acadêmicas que a apoiam. Tanto é assim que a discussão gerada nos motiva para continuar aprofundando em gerar conhecimento de excelência que cristalice em propostas para a necessária melhora do bem-estar em nossas sociedades. Tudo isso considerando que nos encontramos em um cenário global cambiante, onde os fluxos de investimentos, bens e migrantes estão se revertendo. Neste contexto o conflito homogeneidade-heterogeneidade sociocultural para o desenvolvimento se expressa em projetos políticos diversos, mobilizados por polos de geração de atividade econômica que estão se deslocando para as “periferias”. Estes processos implicam uma preocupação sobre como “reinventar-se” como economias dinâmicas nas tradicionais economias centrais (E.U.A., Japão e Europa), com a incerteza em algumas regiões tradicionalmente periféricas, mas de recente crescimento, com a América Latina, sobretudo se é um processo que se consolidará ou carece de sustentabilidade, e com outros blocos que definitivamente se vão consolidando como “novos centros” mundiais (China e parte da Ásia). Isto faz com que os estudos do desenvolvimento suponham um maior reto intelectual na realidade atual, encontrando-se a América Latina ante um novo rol que reclama por tornar complexo, bem como problematizar a questão do desenvolvimento em vários níveis para poder incidir em longo prazo no global com uma sociedade mais igualitária, inovadora e produtiva.

## Ideias emergentes e agenda temática

Como linhas de discussão, debate e reflexão para trabalhar no marco da RIED que surgiram do II Fórum destacam-se as seguintes:

1) O desafio de gerar novas formas e paradigmas para pensar o desenvolvimento.

Este pode ser visto como um eixo com presença transversal no Fórum e inclusive no II Congresso Internacional do Conhecimento na USACH. Este exige uma revisão das experiências nos diferentes continentes sobre os processos de crescimento e visões de desenvolvimento e sua relação com as teorias tradicionais e as mais recentes que tentam explicar ditos fenômenos. A necessária heterogeneidade global, regional e local, que deve dar conta tanto de variáveis de gestão do crescimento, planificação e articulação de políticas e mecanismos socioculturais e institucionais de ser parte do processo em ganho recíproco, que requer valorar momentos e etapas de cada sociedade. Mas, ainda mais importante, exige um esforço maior por gerar capacidade propositiva desde a condição latino-americana e na nova realidade do século XXI de novos enfoques e paradigmas que refresquem a discussão e permitam novas perspectivas com diagnósticos e implicações de política mais ajustadas aos desafios atuais para a região.

Dentro das temáticas que podem ter cabida neste eixo de reflexão podemos encontrar:

- Como definimos o desenvolvimento? O desenvolvimento como variável econômica? Política? Normativa? Como se sustenta um paradigma integral de desenvolvimento com bases quantitativas e qualitativas que seja viável e alternativo?
- Como podemos aproximar a noção de “bem-estar”, “viver bem” ou outra ideia forte que incorpore diversas dimensões de forma integral? Qual é a pertinência de medições alternativas às que se enfocam nas dimensões econômico-produtivas, como o Índice de Desenvolvimento Genuíno? Como abordar os conceitos de equidade, justiça social e liberdade?
- A sustentabilidade ambiental e os desafios (limites e possibilidades) para o desenvolvimento humano e territorial em dito contexto.
- A necessidade de repensar a política pública como impulsora do desenvolvimento, em um novo contexto onde se reformula o “conteúdo” e o sentido mesmo do desenvolvimento.
- Qual é o lugar para a planificação e a construção de uma estratégia de desenvolvimento? Qual é o rol que deveria ter nele a sociedade, a comunidade, a gente, os beneficiários últimos – supostamente – das políticas de desenvolvimento?

- Que tipo de governanças se requer no mundo globalizado, com forte presença das TICs e reações socioculturais históricas que reivindicam identidades e diversidade nas novas formas de desenvolvimento?
- Finalmente, para a realidade da América Latina hoje, qual é a proposta mais razoável, viável e à sua vez com sentido de futuro desejável?

## 2) O Estado de Bem-estar e o desenvolvimento como direito humano.

Este eixo se vincula sem dúvida ao anterior, porém o Fórum mostrou uma especial preocupação em sua abordagem, pelo que consideramos que é uma temática com suficiente peso para constituir um eixo de discussão em si mesmo, o qual cai desde a filosofia do desenvolvimento aos paradigmas instrumentais que conciliem e gerem as sinergias efetivas de um modelo distinto.

No II Fórum se plantearam temas como se a educação é um serviço ou um direito, a necessidade de um enfoque da saúde desde a bioética que integre economia, sociedade, medicina e biologia; o tema dos cuidados (crianças e idosos), a modernização da gestão pública, entre outros aspectos que constituem um desafio para alcançar uma visão integral do desenvolvimento como processo de geração de maior bem-estar da população. Algumas questões:

- Modelos como o escandinavo é a referencia a seguir ou é necessária uma proposta de Estado de Bem-estar desde a especificidade latino-americana?
- Rediscutir o conceito de Estado de Bem-estar e o lugar que a sociedade civil pode ter, em interação com a política pública, na construção de um novo Estado de Bem-estar no século XXI.
- A sustentabilidade do Estado de Bem-estar no novo século. Como fazê-lo viável como projeto político, social e econômico?
- A construção de um Estado Social Moderno dinâmico, inovador, inclusivo, igualitário e produtivo como expressão não só de um pacto social, senão com a natureza, quais os novos instrumentos, análises, visões e atores são requeridos para fazê-lo viável?

3) A dimensão espacial do desenvolvimento: a perspectiva do desenvolvimento desde as regiões, localidades e comunidades locais.

Surge do II Fórum a preocupação por recuperar a dimensão de aproximação do

desenvolvimento e sua escala humana, o que em boa medida nos remete à consideração das realidades regionais, locais e municipais. No Fórum esteve presente a importância da consideração das especificidades dos espaços rurais, urbanos, e as intersecções entre estes, como aspectos importantes na hora de pensar o desenvolvimento. Também se deu atenção aos problemas de desigualdade, inclusão e bem-estar na escala local e regional. Nesta dimensão se revela a necessidade de pensar novos instrumentos de inclusão para o desenvolvimento que incorporem tanto a dimensão social como a econômica em propostas de gerar riqueza e de distribuição da mesma. Por outro lado, se resgatou em vários aportes a dimensão da política e a planificação do desenvolvimento no espaço, buscando promover o desenvolvimento local e regional como um processo onde os atores locais, as pessoas, devem ter um rol fundamental.

Muitas são as questões que surgem para analisar, algumas delas podem ser:

- O lugar do desenvolvimento local e regional num marco mais amplo de estratégia de desenvolvimento nacional
- O desenvolvimento local e regional como forma de resposta a uma globalização mais humanizada e que permita construir sendeiros para um maior bem-estar das pessoas.
- O rol das organizações e instituições locais, os atores locais no sentido amplo e, em definitiva, as pessoas, na construção dos objetivos do desenvolvimento e as estratégias e políticas para alcançá-los.
- O fator cultural e histórico das populações e a transferência de capacidades, visões e pautas de iniciativa, dinâmica comunitária, interação com outros atores e posicionamento respeito ao mercado e o Estado. Como seções transversais são incorporados como idade, sexo, imigração, indígenas afro e diversidade sócio-cultural heterogeneidade de desenvolvimento.

#### 4) Novas formas de inclusão de mercado e empreendimento.

Estes temas estiveram presentes de maneira bastante transversal nas diferentes mesas do Fórum. Sobretudo se fizeram presentes nas mesas que mantinham uma marcada perspectiva de desenvolvimento local e regional, nas que se discutia sobre novas formas de pensar os paradigmas do desenvolvimento, nas que o tema da agricultura foi fortemente vinculado à sustentabilidade, ao comércio justo e ao desenvolvimento territorial rural. Nelas se apresentaram casos em que o corporativismo, as tecnologias sociais para o desenvolvimento e as formas municipais de organização da produção se

vinculavam a um cuidado do meio ambiente e a ser parte dele. Ainda, diversas exposições que trabalharam o tema da inovação e o empreendimento desde as pequenas e micro empresas e inclusive com formas não tradicionais de organizar o trabalho e divisão de benefícios do mesmo.

São temas relevantes para analisar e discutir, dentro destas preocupações e aportes:

- Qual é o rol para as novas formas de inclusão do mercado na economia de desenvolvimento? Aqui se faz referência às formas associativas, cooperativas, municipais, que produzem para o mercado, mas seguem uma reta lógica na organização do trabalho e a repartição dos benefícios é regida pela reciprocidade e pela solidariedade.
- A pequena empresa e o empreendimento podem ser alternativas válidas ao mundo das grandes corporações como formas de inclusão econômica e social da população?
- Que vinculação tem isto com os mínimos sociais ou rendas de acesso para poder estar no umbral da iniciativa?

Estes eixos de discussão e as interrogantes e debates propostos formam uma agenda aberta da RIED que, impulsionada pelo II Fórum, tem como objetivo alimentar o intercâmbio entre os seus membros, através da *web* assim como animar eventos presenciais e intercâmbios docentes e de pesquisa entre os integrantes da RIED. Efetivamente, é uma guia para orientar o trabalho pensando no III Fórum em 2015, aberta aos aportes que motivamos a que se apresentem e que gerem oportunidades de intercâmbio, fortalecimento de redes e instâncias acadêmicas coletivas, docência, pesquisas e, sobretudo reflexão compartilhada, que permitam melhorar as capacidades individuais e coletivas dos nossos membros e instituições que nos respaldam.

**Rede Ibero-americana de Estudos do Desenvolvimento**

<<http://riedesarrollo.org>>







Repensando modelos y políticas  
de desarrollo





# Nuevas formas inclusivas de ciudadanía y mercado para el desarrollo

## Complementariedad de renta básica, tecnologías sociales, emprendedurismo inclusivo y empresas autogestionarias

Nelson Villarreal Durán<sup>1</sup>

**Resumen:** Crecimiento y distribución siguen corriendo a dos velocidades, más allá de buenos resultados en la superación de la pobreza. Una de las preguntas que nos podemos hacer, junto a los diseños de políticas de inclusión, es si la economía política que se construye en la primera década del siglo XXI consolida equidad e igualdad para ser parte del proceso de desarrollo. La realidad ha sido más compleja en el logro de las estrategias de desarrollo. Más allá de resultados importantes, la pregunta por la sostenibilidad en la inclusión, la universalización y la igualdad remite a las posibilidades y límites del paradigma progresista, las tradiciones institucionales de cada país y las condiciones globales actuales. Lo que podemos llamar la “cuarta vía al desarrollo social” aparece con nuevas propuestas a transitar para la segunda etapa de reformas por la igualdad, mostrando algunas constantes en la región en sinergias entre estado-mercado y sociedad; donde el sector privado y las empresas, como el sector comunitario adquieren un rol fundamental en el marco de alianzas público-privadas para el desarrollo desde políticas públicas universalistas. La crisis global y búsqueda de alternativas para la inclusión de las mayorías implica tener una nueva mirada en la innovación social que tome en cuenta la transferencia y generación de valor hacia la base de la pirámide. Ello podría ser a través de la complementariedad entre RBU, tecnologías sociales, empresas autogestionarias y emprendedurismo en la inclusión integral.

**Palabras clave:** ciudadanía integral, inclusión e igualdad, renta básica universal, nuevas formas de mercado, economía alternativa, autogestión.

- 
1. Maestrando en Ciencia Política. Diploma en Efectividad para el Desarrollo y Licenciado en Filosofía. Docente Historia de las Ideas y Derechos Sociales en Facultad de Derecho-Universidad de la República. Investigador en Renta Básica en Licenciatura de Filosofía FHCE-Universidad de la República. Integrante grupo Interdisciplinar de Desarrollo y Deliberación UdelaR. Investigador en Universidad Católica sobre Innovación Social y Desarrollo. Ex-consultor de CLAEH en temas de cohesión social y de INIA en Innovación Social. Integrante de LASA. Correo electrónico: villarreal.nelson@gmail.com.

**Abstract:** Growth and distribution in Latin America continue unfolding at two speeds, beyond any outcomes in the fight against poverty. One of the questions that we can ask, considering the politics of inclusion, is if the political economy constructed in the first decade of the 21st century consolidates equity and equality as part of the development process. The reality has been more complex in achieving development strategies. The question of sustainability in inclusion, universalization, and equality relates to the possibilities and limits of the progressive paradigm, the institutional traditions of each nation, and the current global conditions. What we can call the “fourth pathway to social development” appears with new proposals for the second era of equality reforms, demonstrating some constants in the synergy between state, market and society, where the private sector and businesses, like the community sector, acquire a fundamental role in the framework of public-private alliances for development based on public and universalistic policies. The global crisis and the search for alternatives for inclusion of the majority implies taking a new look at social innovation that considers the transference and generation of value from the base of the social pyramid, or the poorest sectors of society. This could occur through the complementary use of universal basic income, social technologies, self-managing firms, and entrepreneurial spirit.

**Key words:** full (or inclusive) citizenship, inclusion and equality, universal basic income, new market forms, alternative economy, self-management.

## INTRODUCCIÓN

Mirando con perspectiva el siglo XXI, a una década del giro sociopolítico y económico, encuentran un cierto techo en la recuperación de políticas públicas sociales activas y articuladas con estrategias de desarrollo integral. Se requiere abordar las transformaciones necesarias en varias matrices estructurales que darán, o no, sociedades con un nuevo tipo de desarrollo, si se quiere llegar en América Latina a Estados Sociales Modernos hacia el 2030.

El abordaje macro y cualitativo pretende visualizar los nuevos pasos a dar para profundizar las reformas sociales y económicas en una perspectiva de innovación social, que relacione crecimiento, distribución e inclusión con nuevas estrategias e instrumentos socioeconómicos, lo que posibilite consolidar una cuarta vía hacia sociedades más igualitarias y proactivas conjugando derechos e iniciativa para el desarrollo.

## DE LA CRISIS A LA DÉCADA DEL CRECIMIENTO Y DESARROLLO RELATIVO

Los países de América Latina en general abrieron el siglo XXI como una década de transformaciones favorables, conjuntamente con la rotación política hacia la izquierda, centro izquierda y/o progresismo, se dio la consolidación de la estabilización macro-económica-financiera, con tasas de crecimiento relativamente altas y pasos significativos en la agenda social. Esto en contraposición con la “década perdida” de los ochentas y la estabilización y bajo crecimiento en los noventa con las privatizaciones y la ausencia de rol claro del Estado.

Muchos informes muestran que esta década junto con un crecimiento producido por factores externos e internos, logra que las tasas de pobreza cayeran abruptamente, con más de 55 millones de latinoamericanos sacados de la pobreza moderada entre los años 2002 y 2010 de acuerdo al Banco Mundial (2010). Mayoritariamente son brasileños los que salieron de la pobreza, no dándose el mismo porcentaje para México, Centroamérica o los diversos bolsones de pobreza en Sudamérica. Asimismo la clase media se expandió en línea con una disminución en la desigualdad de ingresos a través de gran parte de la región. México que comenzó a mostrar una recuperación muy importante desde 2010, no tiene los mismos logros en superación de la pobreza como Brasil.

El desempeño económico dentro de Latinoamérica y el Caribe ha sido heterogéneo no sólo en el período durante y después de la crisis sino que también lo fue durante la década anterior, con México y la mayor parte de los países en América Central y el Caribe desempeñándose por debajo del promedio de la región.

El informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre el Panorama Social de la región en 2011 estimó que 2012 la tasa de pobreza caería a 30,4% de la población, mientras que la de indigencia se ubicará en el 12,8%. Uruguay fue el país que más redujo la pobreza y el que aplicó más políticas sociales activas para lograr esta reducción.

Ante esto emerge la siguiente interrogación ¿se logrará cambiar a tiempo la matriz productiva, acompañada de reformas sociales que consoliden una efectiva democracia social para la región, antes que los ciclos económicos implique una retracción?

Pareciera que hay dos temas fundamentales para poder responder a la interrogación: uno es si el crecimiento de largo plazo asociados al aumento en la conexión entre la región y China por un lado y la relativa demanda desde Europa y EE.UU no pondrán en una situación inflacionaria a la región. Por otro hasta qué punto los sectores ricos

y medios de la región están dispuestos a seguir profundizando las reformas fiscales y tributarias que permitan los recursos necesarios para consolidar la igualdad social y económica en la región.

Esto requiere al menos que se conjuguen varias políticas a la vez en una visión estratégica que logre visualizar a tiempo los nuevos desafíos para hacer de la década en curso la concreción de muchas de las reformas en implementación.<sup>2</sup>

Estos procesos están mediados en la efectivización de políticas macro, no solo a través de lo económico y el rol del estado, el sector privado y la sociedad, sino también en cómo se incorporen a la educación de calidad la totalidad de los habitantes. Esto con fuertes procesos de innovación que vinculen conocimiento, generación y distribución de riqueza que implique sobre todo una transformación cultural creativa, inclusiva, competitiva e igualitaria.<sup>3</sup>

En este marco emergen estrategias de desarrollo más que modelos de paradigmas, cerrados que van consolidando de forma en parte incremental y en parte paradigmática de un Estado Social Moderno. Los esbozos de un desarrollo de estas características habrá que ver en que concluye hacia fines de la década en curso.

Los desafíos en educación, infraestructura, inversión en factor físico y humano para el desarrollo, los problemas de innovación, ciencia y tecnología con la brecha fuerte con Asia y el cambio cultural muestran los tópicos de una segunda ola de reformas estructurales para consolidar un desarrollo constante para el siglo XXI en América Latina y el Caribe.

- 
2. Con la respuesta progresista de principio de siglo XXI ante la década perdida de los 80, la ausencia de políticas públicas sociales activas en los 90 y la crisis entre 1998-2001, se constató que la desigualdad destruye el tejido social y económico, limitando considerablemente las oportunidades de las personas para salir de la pobreza. A la vez la respuesta activa y estratégica de políticas públicas socioeconómicas logra resultados efectivos.
  3. CEPAL (2012) Según la CEPAL América Latina y el Caribe crecerá 3,7% en 2012 en medio de incertidumbre y volatilidad mundial, en casi una década de crecimiento constante. Luego del fuerte repunte que alcanzó la economía de América Latina y el Caribe en 2010, al superar el impacto de la crisis de 2008-2009, la CEPAL estimó que en 2011 la región volvió a crecer, pero a una tasa menor (4,3%), lo que implica una mejora de un 3,2% del PIB per cápita, generándose una superación de la pobreza en algunos países, a la vez de mantenerse la desigualdad estructural que caracteriza al continente más rico del globo. En conjunto los países América del Sur crecieron un 4,6%, un poco más que los centroamericanos (4,1%), mientras el Caribe se expandió solo un 0,7%.

## PROCESO DE CAMBIO CON OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE MEDIANO PLAZO

Para CEPAL y varios estudios más, Latinoamérica y el Caribe están ante “la hora de la igualdad” con muchas “brechas por cerrar y caminos por abrir”. Esto implica abordar estratégica e integralmente el desarrollo, “con perspectiva de derechos, en la articulación sinérgica entre una macroeconomía que lleve el crecimiento a su frontera potencial y cuyo dinamismo tenga efectos virtuosos en el empleo y la inclusión social, un desarrollo productivo que promueva una mayor convergencia entre sectores y actores del mundo del trabajo y apunte a una matriz productiva más diversificada y con mayor énfasis en innovación y conocimiento, una matriz territorial que articule los territorios reduciendo brechas tanto en dinámica productiva como en niveles de bienestar, un enfoque de derechos sociales que se exprese claramente en la protección al trabajo, la promoción del empleo decente y las transferencias públicas con sesgo redistributivo y de ampliación de redes de protección social, y un pacto fiscal que permita, mediante la expansión de la carga tributaria y la remodelación de su estructura, dar margen a la política pública para promover un desarrollo productivo con más igualdad social”.<sup>4</sup>

Lo que está en discusión en la región no es solo la equidad como para varios actores económicos y políticos, sino sobre todo la igualdad en el reconocimiento y acceso a los derechos en un sentido amplio de las personas y los pueblos. Por tanto la iniciativa no puede estar solo vinculada a la igualdad de oportunidades, sino como veremos debe estar ligada a la igualdad de posibilidades.<sup>5</sup> Junto al desarrollo de capacidades<sup>6</sup> para valerse de oportunidades es necesario contar con políticas públicas claras en el campo de la innovación social, de la Renta Básica Universal,<sup>7</sup> del emprendedurismo inclusivo, el empleo y el desarrollo productivo, reduciendo la fuerte segregación que ha caracterizado la historia reciente de América Latina y el Caribe. La heterogeneidad estructural de la región, alude al hecho de que las brechas en productividad generan, a su vez, brechas en acceso a derechos laborales, a condiciones de bienestar, a salarios justos, a espacios de deliberación política, a reconocimiento simbólico y a información e inclusión cultural, digital, territorial, etc.

---

4. CEPAL (2011): Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2011.

5. Van Parijs Ph, (1997) Libertad real para todos Paidós, Barcelona.

6. Sen. A. Nuevo examen de la desigualdad cap., igualdad ¿de qué? Alianza Económica Madrid, 1992.

7. <[http://webs.uvigo.es/consumoetico/renta\\_basica/renta\\_basica\\_de\\_ciudadania.pdf](http://webs.uvigo.es/consumoetico/renta_basica/renta_basica_de_ciudadania.pdf)>.

Dado que la mayor población pobre es a la vez joven, indígena, afrodescendiente, suburbana y femenina es necesario concentrar la búsqueda de la igualdad en la parte del ciclo de vida de formación y desarrollo de capacidades. En la forma en que en la población infantil y juvenil se generan y consolidan diferenciaciones se refuerzan la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad.

Hoy parece claro que es indispensable que se siga consolidando la estrategia que “el Estado tenga un papel más activo en la esfera productiva y laboral, pues los mercados autoregulados se han mostrado históricamente contraproducentes para promover la convergencia productiva, la protección del empleo y el trabajo, y la reducción de brechas en ingresos laborales y en acceso al bienestar. El cierre de brechas en capacidades, aprendizajes y logros educativos adquiere, pues, todo su sentido cuando se articula con un mercado laboral orientado hacia la inclusión y la igualdad, y un pacto fiscal con mayor carga tributaria, a través del cual el Estado y la política pública cumplen un papel claro en la traducción de ganancias de productividad (donde la educación es fundamental), en la redistribución de activos y en la universalización de redes de protección social”.<sup>8</sup>

En un contexto de acceso dispar a las oportunidades educativas, el eslabonamiento de la educación con el empleo reproduce y, eventualmente, amplía las inequidades sociales; a esto se agrega un nuevo elemento que resulta cada vez más decisivo en la adquisición de destrezas: la conectividad y la calidad de su acceso y uso.

CEPAL en el *Panorama social de América Latina 2011* profundiza en el estudio de la cadena de producción y reproducción de las brechas sociales. Se presta especial atención al modo en que se vinculan en las cadenas la heterogeneidad estructural (brechas de productividad en las economías nacionales), la segmentación laboral y los vacíos de la protección social.

En nuestra publicación de FESUR<sup>9</sup> marcamos un punto de partida que estamos comenzando a analizar ahora en sus resultados, desafíos y límites. Decíamos que muchos de los gobiernos que se desarrollaban en la región buscaban decididamente nuevas propuestas de desarrollo integral que suponía una articulación entre políticas de inclusión

---

8. CEPAL (2010) *Panorama social*.

9. Villarreal, Nelson (2004) *La larga marcha hacia la igualdad social. Aportes comparados en estrategias de políticas sociales: Argentina, Brasil, Chile. Disyuntivas en Uruguay ante un nuevo gobierno FESUR*, Montevideo, Uruguay.



social para y desde la población más pobre y un crecimiento económico alternativo con distribución más justa y equitativa para toda la población.

Se buscó profundizar las interrogantes que dieron origen al análisis de las políticas sociales comparadas en ¿cómo se articulan con las políticas económicas y cuáles son sus consecuencias?, ¿cuáles son los diseños institucionales y los mecanismos de gestión más adecuados para la aplicación de estas nuevas propuestas?, ¿en qué medida se fortalece la emancipación y autonomía ciudadana y social de los sectores vulnerables o se producen nuevas dependencias? Sin embargo, aún no se han llegado a respuestas ni formulaciones contundentes. Más aún el nuevo escenario que implicó asumir ser gobierno en Uruguay, tanto desde dentro como desde fuera de los actores de la izquierda, conlleva la emergencia de contradicciones contenidas y visiones contrapuestas sobre cómo se responden estas preguntas en el proceso de transformaciones planteadas. Siendo que los puntos de partida y las restricciones son distintas en cada país de la región, pero mantienen desafíos comunes ante la pobreza, la exclusión y la búsqueda de un desarrollo alternativo, la mirada comparativa sigue siendo muy importante en las estrategias de desarrollo nacional de la era progresista.

Hoy a casi una década del comienzo de este giro hay muchos logros y se abren múltiples desafíos. Las crisis sociales y económicas de los 90 agudizaron procesos de exclusión que fueron abordados con cambios en su complejidad para generando propuestas que den las bases a una nueva forma de integración social. En este marco se pueden visualizar la recomposición de las instituciones de protección social en la primera década del siglo XXI.

En la medida en que las políticas aplicadas en esta década a las sociedades que se desarrollan en la región que mostraban altos niveles de dualización social, desigualdad, pobreza, exclusión e inseguridad humana estructural, los cambios profundos para lograr ampliar y democratizar las propias democracias existentes requieren de un cambio más profundo en la matriz productiva y económica, para que el crecimiento y la distribución se produzcan en forma igualitaria y no desigual.

Como planteábamos hace ocho años y retomamos en nuestra actualización de 2011 “las transformaciones no se dan de un día para el otro, por lo que pareciera que los cambios políticos que se **están produciendo en la región están instalando las bases de una larga marcha de conquista o reconquista de la igualdad social**, puesto que hasta para Uruguay (el país más igualitario de la región) sería necesario que transcurra más de un quinquenio para recuperar los grados de igualdad e integración social que lo

caracterizaban. El proceso que esta larga marcha se propone, ante las sociedades empobrecidas y altamente desiguales, es acrecentar la libertad real de nuestros pueblos y de las personas que viven en este continente, pero no en forma tan lineal, como se suponía tanto desde lo político partidario como desde la sociedad organizada en programas progresistas contrarios al proyecto neoliberal de los 90<sup>10</sup>.

Entre 1990 y 2010 la tasa de pobreza en América Latina se redujo 17 %, pasando de un 48,4% al 31,4%, mientras que la indigencia pasó del 22,6% al 12,3%, registrando una baja de 10,3 puntos porcentuales, lo que significa que ambos indicadores alcanzaron su nivel más bajo en los últimos 20 años. Los datos de 2011 indican que la región cuenta con 174 millones de personas en situación de pobreza de los cuales 73 millones se encuentran en condiciones de pobreza extrema o indigencia. El informe 2011 de CEPAL explica que esta disminución se explica en gran medida por un incremento de los ingresos laborales.

Si bien la pobreza y la desigualdad han seguido disminuyendo en la región, a pesar de la crisis internacional, estos logros están siendo amenazados por las enormes brechas que presenta la estructura productiva de la región, y por los mercados laborales que generan empleos de baja productividad, sin protección social en algunos sectores.

Los países que registraron disminuciones más importantes en sus tasas de pobreza entre los años 2009 y 2010 fueron Perú, Ecuador, Argentina, Uruguay y Colombia, mientras que México y Honduras fueron los únicos países que sufrieron un incremento considerable en sus tasas de pobreza con 1,7% y 1,5% respectivamente.

Sin embargo algunos datos de condicionalidad en lo global y de preocupación en lo regional muestran las condicionalidades para poder profundizar un modelo de integración igualitaria y no fuertemente estratificada.

#### **CUARTA VÍA AL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL**

En general, la experiencia comparada y la discusión que plantean estas experiencias, implica que la relación entre cambio político y cambio social, no es lineal, y las ideas acerca de que se llegaba al gobierno y se cambiaba de un día para el otro o de que

---

10. Villarreal, Nelson (2011) cap. 5 Renta Básica y Mínimos Sociales: Antecedentes en la región a comienzos del siglo XXI. En trabajo colectivo Introducción a la Renta Básica CSIC- Universidad de la República O. del Uruguay, Montevideo, Uruguay.

se hacen determinadas políticas que impactan progresivamente en el bienestar de la población, en la práctica no son necesariamente así. Esto trae aparejado un problema complejo de administrar para cualquier gobierno, que es el tema del corto y el largo plazo. La pobreza fue un buen diagnóstico para el corto plazo, o sea saber cuáles son los que empeoraron con la crisis de fines de siglo XX y principio del XXI. No obstante se constata que actuar por ejemplo sobre los pobres crónicos es mucho más difícil, los problemas de exclusión, discriminación y desigualdad, son los sustantivos a resolver si se quiere lograr sociedades alternativas.

Algunas de las constantes que se dan en la región para lograr equidad e igualdad:

- a) Estrategias de lucha contra la pobreza y la exclusión permanente, lo que ha generado buques insignia de corto plazo, que han ligado a reformas sociales de mediano plazo (salud y educación).
- b) Reformulación de la Salud, con carácter universal.
- c) Reformulación de la Previsión Social, para la inclusión básica.
- d) Formas de economía que generen sociedad y redes productivas, que aten a lo local y al territorio en la inserción regional y global.
- e) Desafío de las políticas públicas de hacer de los derechos sociales y la igualdad básica la base de un nuevo modelo, que permita enfrentar las inequidades entre sectores sociales y territorios para generar desarrollo alternativo.

Las herramientas desarrolladas buscan la **integralidad para lograr la inclusión y el desarrollo**.

La pobreza, como vemos en la región, se combate no solo con acceso al ingreso, aunque para terminar con la desigualdad se necesitan otras estrategias de distribución del ingreso y a la vez la discriminación se debe enfrentar con propuestas integradoras de la sociedad en general.

En ésta década la institucionalización de políticas desarrolladas mostraron que había falsas dicotomías y se requieren tantos programas sociales que le resuelvan los algunos problemas a la gente, y sobre todo programas sociales que apoyen a la gente a resolver sus problemas y se parte del crecimiento en una estructura de desarrollo. Por lo que los temas de crecimiento y distribución requieren de nuevos mecanismos para la inclusión en la segunda fase de reformas para la igualdad y superación de brechas.

CEPAL en 2012 propone una agenda de política macroeconómica para el desarro-

llo inclusivo para mitigar la volatilidad, estimular productividad y favorecer la inclusión, en base a los siguientes puntos:

1. Superar la heterogeneidad estructural y las brechas de productividad a través de más innovación, mayor creación y difusión del conocimiento y apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYMES).
2. Mejorar la integración internacional, diversificando las exportaciones y aumentando la competitividad.
3. Superar las brechas territoriales que afectan las capacidades productivas, institucionales y de desarrollo social e inhiben encadenamientos productivos nacionales.
4. Creación de más y mejor empleo para mejorar la igualdad de oportunidades y la inclusión social.
5. Políticas para un manejo equitativo y sostenible de los recursos naturales.
6. Cerrar las brechas sociales a través del aumento sostenido del gasto social y una institucionalidad social más sólida.
7. Construir pactos sociales y fiscales y el nuevo rol del Estado para la integración de políticas hacia la sostenibilidad del desarrollo.

Esta es una buena base para plantearnos nuevos instrumentos para el desarrollo en el que analizar **una posible propuesta a transitar para segunda etapa de reformas por la igualdad**

Los gobiernos progresistas centralizan su ideología y sus programas hoy en la equidad, en la igualdad de oportunidades y posibilidades, en la justicia social. Se requiere repensar desde la matriz política las otras matrices que hacen al desarrollo, la económica, productiva, social, educativa, innovadora, ambiental y cultural, para que sea sustentable y estructural el cambio en curso.

Las democracias para ser «más justas» requieren plantearse cómo desarrollar la «libertad real para todos». En tal sentido, la pregunta sustantiva hoy es: ¿qué relación se requiere entre libertad e igualdad para lograr sociedades integradas en la diversidad? Por lo tanto, para que haya desarrollo integral para todas/os, ¿qué equidad es necesario lograr en nuestra sociedad, en el conflicto entre igualdad deseable y grado de desigualdad aceptable, para que se dé un proceso de ejercicio de la libertad real?

En este marco es oportuno profundizar las interrogantes del análisis sobre el rol de las formas de la RBU para la inclusión igualitaria y su vínculo con las estrategias de

desarrollo, innovación social, emprendedurismo y distribución de la riqueza desde las lógicas alternativas que están emergiendo en este siglo. Prácticas diversas, que van desde movimientos sociales, pasando por cooperativas de producción a nuevas formas de mercados locales y políticas públicas con visión estratégica de desarrollo inclusivo, como una nueva conceptualización de los cambios. Articulando temas que parecían tener lógicas distintas para generar el ejercicio de la libertad en igualdad como son la innovación, las tecnologías sociales para el desarrollo, el emprendedurismo y la RBU.

El desarrollo integral que tome en cuenta los procesos de innovación socioproductiva y tecnológica vinculado a la inclusión social, está emergiendo como una alternativa complementaria a los límites del paradigma de crecimiento con equidad. En tal sentido la sinergia entre innovación social, tecnologías y políticas públicas representa un instrumento que **se articula con la idea de una renta básica universal, como condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo sustentable de los pueblos y de todas las personas.**

## **CRISIS GLOBAL Y BÚSQUEDA DE ALTERNATIVAS PARA LA INCLUSIÓN DE LAS MAYORÍAS**

La globalización actual se puede encuadrar en la desaparición del socialismo real y las dos décadas de transnacionalización del capital con la consiguiente expansión de la visión neoliberal que hizo exponencial las crisis atadas a cambios profundos, que dan como resultado primero las crisis en el sur entre 1998-2002, pasando por la emergencia de nuevos polos de acumulación y desarrollo (China e India), el crecimiento y la estabilización de América Latina, hasta llegar a las crisis en el norte entre 2008-2012 que aún no ha terminado.

Estos y otros hechos han producido un conjunto de cambios acelerados en el capitalismo que demandan desde un nuevo orden mundial hasta una alternativa distinta al estado de bienestar que sobrevivió a los embates del neoliberalismo y la caída del socialismo real. También en parte a lo que se ha desarrollado en América Latina en la década progresista, que encuentra su techo en cómo lograr transformar el crecimiento y la distribución en desarrollo igualitario y competitivo en la globalización actual para incluir a todos.

Marx tenía razón respecto a que el capitalismo es el sistema más revolucionario de la historia y que sus contradicciones fagocitan todo y lo transforman en una forma de

mercado en el que solo vale la oferta y la demanda y no las sociedades y las personas. Quizás en América Latina se esté gestando lo que podemos llamar “la cuarta vía” de superación del capitalismo depredador, asumiendo en mejor perspectiva de articulación público-privada- comunidad en la complementariedad de formas de mercado.

En este proceso sociedades altamente desiguales como las de nuestro continente pueden estar construyendo inclusión a dos velocidades y cuando se enlentezca el proceso acelerado de crecimiento, el desarrollo no será suficiente para asumir las contradicciones. Quizás Uruguay esté más preparado para repensar una inclusión igualitaria, a pesar que la matriz productiva no se ha transformado lo suficiente, la descentralización es lenta y la generación de capacidades y valor agregado en los recursos humanos que provienen de sectores pobres no logra sostenibilidad y cambios sustantivos. Si a esto se agrega las dificultades del sistema educativo y su vinculación con el país productivo podemos ver las llamadas de atención sobre “**cómo se da la inclusión**” manteniendo desigualdades en perspectiva.

Lo que está sucediendo en EEUU y Europa muestra que lo que favoreció en un momento, la acumulación de capital, la distribución y desarrollo se ha transformado en su límite y crisis constante. En síntesis la inviabilidad del Estado de Bienestar solo para algunas naciones y por otro la transnacionalización del capital plantean la necesidad de un nuevo sistema integrador. Hecho que está en parte detrás de las movilizaciones de los indignados. Se consolida una disociación entre las decisiones del capital y de la democracia. Entre la economía y la política.

Si tomamos en cuenta retrospectivamente el fracaso de ‘la igualdad absoluta de resultados’ generadas en las sociedades del socialismo real, que fueron seguidas por el fracaso de sociedades basadas en la ‘exclusiva igualdad de iniciativa y oportunidades’ en el mercado, vemos que estamos en un contexto de repensar los alcances y límites de los sistemas. No solo cambiaron drásticamente las vías al socialismo, sino las formas del capitalismo y su sustentabilidad para dar cuenta de la inclusión de toda la población del planeta. Tanto las condiciones prácticas, como teóricas, nos enfrentan a pensar la acción que efectivamente logre crear las condiciones para el desarrollo de todas las personas y los pueblos en todas sus dimensiones.<sup>11</sup> Asimismo transitar vías de socialismo de mercado como plantea Roemer.<sup>12</sup>

---

11. Sen. A. *Nuevo examen de la desigualdad* Alianza Económica, Madrid, 1992.

12. <<http://polis.revues.org/5590>>.

## **ABORDAJE DESDE LA SINERGIA DE VISIONES: LA INNOVACIÓN SOCIAL**

Si la tecnología redujo las distancias del territorio y la comunicación, la innovación cultural, económica y social, en el marco de un proyecto político universalista básico, deberá reducir las desigualdades sociales y generar condiciones de apropiación y distribución equitativas. A su vez, los cambios estratégicos y procesos desencadenados en los últimos años en América Latina, buscan junto a la estructura de derechos y políticas activas articular cadenas de valor para superar quiebres y disociaciones, tanto en lo territorial, generacional, sectorial y socioeconómico dónde se potencialice la autonomía de las personas.

Respecto al concepto de “inclusión” se da el proceso que se ha expandido desde lo social y cultural a lo económico y las formas de mercado desde las tecnologías sociales para el desarrollo a las estrategias para generar nuevas formas de negocios con responsabilidad social. Se ha transformado en un término articulador para el desarrollo. Por esto es pertinente analizar ¿incluir a qué?, para no abonar como resultado sociedades fragmentadas o a velocidades tan disimiles, que nunca se cruzan y superan las desigualdades e inequidades sustantivas, tanto por la forma de enfocar la igualdad social o la capacidad de emprender.

Los términos de inclusión, integración y cohesión social, en parte aluden a lo mismo, a la vez suponen abordajes y posicionamientos distintos de los sujetos involucrados en el proceso de desarrollo social. Lo que enfrenta a la pregunta ¿desde dónde y cómo se sitúan los sujetos involucrados para un desarrollo integrador?

Hoy hay una tendencia hacia el objetivo de la «globalización inteligente» para la inclusión, donde la innovación social es el método. Innovar va más allá del mero inventar es “provocar cambios en la vida individual y social”. La innovación es un proceso tradicionalmente asociado a la creación o mejora de productos o servicios. “También es aplicable a otros aspectos: la reinención de los procesos de negocio, la creación de nuevos mercados o los cambios en el uso de los canales de distribución. Por extensión, la innovación social pretende diseñar e implementar mejores maneras de cubrir necesidades sociales cambiantes a lo largo del tiempo”.<sup>13</sup>

La sinergia entre innovación social, tecnologías y políticas públicas representa un instrumento para la planificación de estrategias de desarrollo socioeconómico e in-

---

13. Fundación de la Innovación Bankinter (2009) *Innovación social. Reinventando el desarrollo sostenible* Valencia, España.

clusión social en América Latina. Vinculando I+D en procesos locales y experiencias medianas y micro.

En la actualización que hace el Manual de Oslo sobre tipos de innovación, se distingue la relativa a bienes, a los procesos, a lo organizativo y la mercadotecnia. Asimismo se deja abierto el tema de la innovación social como una práctica basada en otros parámetros.<sup>14</sup> Hoy la sistematización de experiencias y prácticas sociales y productivas vinculadas a los procesos de “Innovación y tecnologías sociales para el desarrollo” genera insumos, tanto para las decisiones de políticas públicas, como de gestión organizacional de emprendimientos diversos.

Como se plantea en el Plan Estratégico Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación de Uruguay: “En términos de políticas públicas, la tecnología es concebida como un elemento que altera las prácticas sociales y modifica las relaciones políticas, por lo cual no es posible remitirnos meramente a “efectos” de la innovación tecnológica sobre lo social sino que es preciso adoptar un enfoque más general para el diseño de políticas de innovación...”

Paralelamente, adoptamos una perspectiva de inclusión social que pone énfasis en la calidad y la amplitud de los lazos sociales de los sujetos así como en las condiciones materiales de reproducción de su existencia. De esta forma, al interrogarnos acerca de las políticas de innovación, deberíamos incorporar consideraciones en términos del ejercicio de derechos sociales, económicos y políticos. Vistas desde el ángulo de la inclusión social, las medidas de innovación deberían ser examinadas también en su capacidad (o no) de instaurar mayores grados de bienestar social así como de reconocimiento público y simbólico para la totalidad de los y las ciudadanas.”<sup>15</sup>

Podemos decir entonces que “existe innovación, como proceso transformador de ideas creativas en aplicaciones que generan valor, cuando: hay apropiación social. El conocimiento es llevado al mercado. Los nuevos desarrollos o cambios se traducen en: pensamientos o conceptos; productos o servicios; procesos; organizaciones; y técnicas o formas de hacer algo de manera distinta. Con el objetivo de crear cambios positivos que cumplen necesidades o metas de grupos de personas.”<sup>16</sup>

---

14. Manual de Oslo Actualización (2005) (<http://www.oei.es/salactsi/oslo3.htm>).

15. PENCTI pág. 10 (2007), <<http://www.anii.org.uy/imagenes/pencti.pdf>>.

16. IICA/CE/Doc. 574(2011) La innovación para el logro de una agricultura competitiva, sustentable e inclusiva San José de Costa Rica.



Particularmente en este sentido la Innovación Social amplia no sólo pretende aunar objetivos sociales y formas de mercado en una sola, sino hacer que se sirvan mutuamente. Se trata de explotar las oportunidades de mejora social como oportunidades de mercado, y obtener un impacto social positivo a la vez que aumentan los resultados en la economía.

También en la actualidad se ha expandido el término “emprendedurismo” a distintos ámbitos, áreas y organizaciones, buscándose accionar y reflexionar desde esta idea como: iniciativa, autonomía, innovación y desafíos (riesgos). No solo en las empresas y el sector privado, sino en el sector público, el sector comunitario o sociedad civil, hasta en lo académico (ver libro presentado en marco de la red de universidades de América Latina).<sup>17</sup>

Teniendo en cuenta que los factores son múltiples, emergen algunos como de alta condicionalidad y posibilidades, por un lado la estructura cultural no tan dispuesta a las lógicas emprendedoras, pero abierta al desafío de una nueva visión. Por otro los mecanismos de articulación entre sector público, privado y comunitario que va descubriendo nuevas formas de generar resultados eficaces para lograr sinergias y círculos virtuosos. Ello requiere de no insistir en mecanismos que no resultan en beneficios reales para los más pobres en determinadas condiciones.

## **VARIANTES DE ESTRATEGIAS DE INCLUSIÓN PARA EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA: TRANSFERENCIA Y GENERACIÓN DE VALOR HACIA LA BASE DE LA PIRÁMIDE**

Más allá de los esfuerzos y programas desarrollados en los últimos años en la región, hubo un período de visiones fragmentadas que abordaban disociada mente mercado y Estado, empresa y sociedad, crecimiento y distribución, lo económico y lo social, desvinculado de lo político como estrategia de las organizaciones para resolver problemas y valerse de las oportunidades. El proceso de la última década se orienta a una lógica de alianzas y de gobernanza de actores, organizaciones, productores y consumidores, lo público, lo privado y lo comunitario para el desarrollo de todos y no solo de algunos en la economía y la sociedad

---

17. En la última década han confluído estrategias desde distintos ámbitos en la búsqueda de aportar nuevos instrumentos en favor de la superación de la pobreza y la multiplicidad de vulnerabilidades que impiden al 33 % de la población de América Latina ser “beneficiario activo” del proceso económico. En el caso de Uruguay estamos hablando de un porcentaje menor que puede situarse en el 15,4% de la población, pero aunque siendo la sociedad más igualitaria en la región más desigual del mundo, no se logra incorporar algunos sectores a ser parte de la economía en acumular valor para su autonomía.

En Uruguay, como en la región, el desarrollo integral que tome en cuenta los procesos de inclusión social y económica, relacionado no solo con las políticas públicas y la acción comunitaria, sino también rol del sector privado, está emergiendo como una alternativa complementaria al paradigma de crecimiento con equidad. Este modelo no logra incorporar activamente a sectores que han estado fuertemente excluidos o con desacumulación de capacidades, como resultado de décadas de estancamiento, desigualdad o ausencia de políticas públicas activas y mercados inclusivos.

A su vez, los cambios estratégicos y procesos desencadenados en los últimos años, buscan junto a la estructura de derechos y políticas activas articular cadenas de valor para superar quiebres y disociaciones, tanto en lo territorial, generacional, sectorial y socioeconómico. Tienen a generar valor agregado y posibilidades a los sectores que no pueden aprovechar el crecimiento a la misma velocidad que los más dinámicos de la sociedad y la economía. Se constata que existen distintos actores dinamizadores, tanto desde el sector privado, público o comunitario.

En este proceso se ha pasado de centrar el tema en los Emprendimientos hacia la Base de la Pirámide a una lógica de Mercados Inclusivos que produce un cambio en la forma de enfocar el tema.<sup>18</sup> El espacio propio está en desencadenar iniciativas emprendedoras en sectores vulnerables, pero con una visión estratégica de generación de valor agregado sustentable. A la vez las políticas sociales han buscado construir mínimos sociales para la integración. Abordar la lenta superación de la pobreza y desigualdad del núcleo duro de la exclusión desde otro lugar genera la creatividad e innovación necesaria para la superación real y no romántica o meramente material que a veces tenemos de como se logra la igualdad.

A los efectos que las personas y los grupos en pobreza, desventaja o vulnerabilidad puedan valerse de las oportunidades se requiere desde un medio ambiente propicio a un conjunto de factores que hagan sinergia para producir círculos virtuosos de generación de valor, en tal sentido utilizaré el término de umbral para la iniciativa. “En el concepto de igualdad de oportunidades hay un “antes” y un “después”: antes de ingresar a competir deben igualarse las oportunidades, incluso mediante una intervención social si es necesario; pero una vez en competencia, los individuos han de asumir plenamente su responsabilidad. Las distintas concepciones de la igualdad de oportunidades pueden clasificarse de acuerdo con el lugar en el que ubican el umbral a partir del cual los in-

---

18. <<http://temp.oitcinterfor.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/integra/5ane/pdf/cap1.pdf>>.

dividuos asumen esta responsabilidad... explorar cómo debería nivelarse el terreno de juego una vez decidida la ubicación de este umbral.<sup>19</sup>

## **COMPLEMENTARIEDAD DE INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO DE SECTORES POPULARES: RBU, TSD, EMPRENDEDURISMO SOCIAL Y EMPRESAS AUTOGESTIONARIAS**

Hoy se están generando un conjunto de instrumentos que se transforman en puente entre lo económico y lo social, consolidando a la vez inclusión y el proceso hacia la igualdad, ser parte del proceso productivo en forma de apropiación distributiva y conquista de igualdades básicas. Complementar instrumentos que amplían posibilidades en la pertenencia a la ciudadanía y el territorio, siendo parte de cadenas y proceso productivos, puede ser una buena forma de incorporar a sectores que ni serán parte de las empresas privadas o de instituciones sociales o estatales en el acceso a los logros económicos de sociedades en crecimiento que de igual forma no logran incorporar igualitariamente.<sup>20</sup>

Como plantea John Roemer el mercado puede acercarnos más rápidamente al ideal socialista.<sup>21</sup> Supone la idea que se puede superar la pobreza valiéndose del mercado en una sinergia de actores, entendiendo el mercado como proceso social de iniciativas y oportunidades y no solo de mera espontaneidad a los efectos que todos se puedan beneficiar de la cadena de valor. Sobre todo agregando valor y creando valor hacia y desde la base de la pirámide para lograr autonomía y sustentabilidad en la acción económica.

Hoy se ve la idea de mercado (en un sentido de construcción de culturas, instituciones, articulación de actores e iniciativa de personas, organizaciones, empresas y

---

19. Roemer John (2000) *Variantes de la igualdad de oportunidades* Fractal web 2000.

20. <[http://www.ehu.es/eaI/cas/profesorado/mendizabal\\_antxon/globalizacion\\_autogestion.pdf](http://www.ehu.es/eaI/cas/profesorado/mendizabal_antxon/globalizacion_autogestion.pdf)>.

21. *Hablar del futuro del socialismo resultaba prematuro, polémico y contrahistórico, para no decir simplemente provocador. Sin embargo, poco más de una década después de la publicación de Un futuro para el socialismo se ha iniciado una profunda revisión del rumbo y la viabilidad del modelo capitalista. Esto se debe a una razón sencilla: Marx había observado que la forma de avance y expansión del capitalismo era la crisis. Pero en un mundo cada vez más globalizado, la crisis no hecho otra cosa que profundizar las injusticias secularizadas y acarreado desastrosas consecuencias humanas y medioambientales que amenazan la supervivencia de la especie. La solución ortodoxa es acabar con el capitalismo como fuente de injusticia. ¿Pero qué hacer con el mercado que funciona cómo el sistema circulatorio de la economía mundial? Y algo más importante: ¿cómo acercarse más rápidamente a los fines del ideal socialista? En ese contexto, los planteamientos de Roemer parecen han adquirido una enorme vitalidad.*

estados) como una vía estratégica para solucionar la mayor dificultad del socialismo: ¿cómo generar una igualdad de oportunidades económica y política que contribuya a la vez a la autorrealización de los individuos?

Los procesos de inclusión, para superar múltiples niveles de exclusión, deben ser abordados no solo desde arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, sino horizontal y transversalmente en la articulación con actores públicos y privados, empresariales, sociales, locales y comunitarios. Para ello se requiere identificar los actores y propuestas que generan las sinergias necesarias para el objetivo en el territorio y en los segmentos y sectores que no logran desencadenar capacidades y potencialidades.

Esto requiere por un lado abordar como se desarrollo el capital humano y social de sectores venerables para fortalecer sus potencialidades y lograr aportar las soluciones a sus dificultades para que se valgan de ellas y tomar iniciativa. En esta dimensión está la perspectiva de como se empodera o no a los sujetos que están en vulnerabilidad social. Por otro cómo es posible encontrar formas alternativas innovadoras y creativas de ser agentes económicos desde su situación y lugar.<sup>22</sup>

Pero es necesario asegurar el umbral para la iniciativa por lo que “la renta básica no es un subsidio social más, sino una alternativa a los mismos. La renta básica no se identifica con los subsidios sociales vigentes, presentes en la legislación laboral, que se conceden a las personas que cumplen unos requisitos detallados y numerosos establecidos en la legislación. Los subsidios tienen un carácter temporal y condicionado. La renta básica en cambio es para todos los ciudadanos y residentes acreditados, incondicionalmente”.

Como se plantea en la red de RBU: “Si tuviéramos que hacer un elenco de argumentos favorables a la renta básica que se han venido aduciendo a lo largo de las últimas tres décadas, tiempo que ha producido una cantidad nada despreciable de literatura académica, jurídica, social y política sobre la materia, indicaríamos de forma telegráfica los siguientes: 1. Acabaría con la estigmatización asociada a los subsidios condicionados. 2. Incrementaría la libertad de buena parte de la ciudadanía al garantizar la existencia material. 3. Erradicaría la pobreza. 4. Acabaría con las conocidas trampas de la pobreza y el desempleo. 5. Aumentaría el poder de negociación de los trabajadores. 6. Desmercantilizar, ni que fuera parcialmente, la fuerza de trabajo. 7. Permitiría una

---

22. C. Assandri; M. Fernández Pavlovich, A. Rodríguez Miranda y F. Sbrocca (2011), *Desarrollo de capacidades para emprender. Una metodología para el apoyo de microemprendimientos productivos*, FCEA-UdelaR Montevideo, Uruguay.

mayor libertad en la distribución del tiempo entre los tres tipos de trabajo (remunerado, doméstico y voluntario). 8. Mitigaría la aversión al riesgo y permitiría una mayor innovación. 9. Estimularía el aumento salarial de los trabajos poco atractivos, poco estimulantes, que ya nadie se vería obligado a aceptar para sobrevivir”<sup>23</sup>

A la vez a Tecnología Social característicamente combina el conocimiento popular y los conocimientos técnicos. Por ejemplo el desarrollo local en temas de alimentación y energía, al tener el alcance y el impacto social de las tecnologías sociales a gran escala son más fáciles de identificar en las áreas de saneamiento, nutrición, educación, energía, vivienda, ingresos, salud y medio ambiente. El concepto de tecnología social es un conjunto de actividades relacionadas con los estudios, planificación, enseñanza, investigación, extensión y desarrollo de productos, técnicas o metodologías repetibles, lo que representa soluciones para el desarrollo social y mejora de las condiciones de vida de la población.

Más allá que hay metodologías y visiones en conflicto sobre tecnologías aplicadas y tecnologías sociales como instrumentos para el desarrollo en el marco de las redes en América Latina y Uruguay pretendemos sea integradora de las distintas visiones. Uno de los dilemas ha sido si se encara el tema desde los emprendimientos solo pensados con los individuos o grupos en competencia o asociados en cooperación dentro de una cadena de valor que continentarían la sustentabilidad de los emprendimientos. La segunda forma es la que efectivamente permitiría transferir y crear valor para los sectores en situación de vulnerabilidad.

En tal sentido los Emprendimientos Inclusivos buscan apoyar y dar soporte a emprendedores de cualquier origen creando un campo de juego de buen nivel (esto implica que el umbral no es estático, ni puede ser generalizado y homogeneizado). Éste apuesta por que entre el conjunto de beneficiados está involucradas directamente, personas de bajos ingresos, ya sea como distribuidores, proveedores, productores o clientes, o en otros papeles dentro de su modelo de negocio. Éste modelo buscará utilizar los mecanismos de mercado para mejorar la calidad de vida de personas de bajos ingresos que fueron integradas al mismo. Ampliar la participación en emprendimiento puede beneficiar a más personas, pero las estructuras de apoyo a estos nuevos emprendedores son usualmente débiles y necesitan adaptación. El objetivo es asociar equidad con excelencia, vincular interés social con interés empresarial en una lógica del ganar-ganar.

---

23. <<http://www.nodo50.org/redrentabasica/textos/index.php?x=129>>.

Por otro lado, aquellos preocupados por la inclusión social y la política de empleo, creen que la forma de combatir la exclusión social es a través solo del empleo, desconociendo las diversas formas de trabajo, remunerado y no remunerado y su complementariedad con la ciudadanía integral. Así, la política se focaliza en la empleabilidad, entrenamiento y similares, pero tanto la RBU como los las formas de emprendimiento son otros instrumentos para la igualdad. Los Emprendimientos Inclusivos son acciones asumidas que nacen por la búsqueda de un emprendedor inclusivo de satisfacer necesidades sociales observadas en el entorno, es una iniciativa que se vincula al interior mismo de una cadena de valor y que tiene gran impacto social. La misma puede articularse con empresas autogestionarias, privadas o estatales.

La RBU<sup>24</sup> es *individual, estatal, incondicional*, cualidad que la separa de los subsidios sociales que exigen demostrar algunas carencias materiales o una actitud activa del subsidiado ante el trabajo, buscándolo o preparándose para volver al empleo. La renta básica no exige ninguna condicionalidad más allá de la ciudadanía o residencia. Es *universal*, pues toda la ciudadanía. Pudiese tomar como criterio primario el del umbral de la pobreza porque es un indicador en nuestras economías. Es *básica y compatible* con otras rentas. Todos reciben sin condiciones la renta básica y a partir de ahí cada uno elige si complementarla con otras rentas o no. Es *independiente* de estatus y nivel de renta, situación ante el trabajo de la persona.

Tomando en cuenta que las características de la RBU pueden ser un soporte para la autonomía, la igualdad y la iniciativa, deberían articularse las distintas estrategias para dinamizar la iniciativa e innovación emprendedora de las personas como el ejercicio real de la libertad en todos los planos para diseñar el propio plan de vida en una sociedad radicalmente democrática e integral en su desarrollo.

---

## Bibliografía

Assandri, C.; Fernández Pavlovich, M.; Rodríguez Miranda, A.; Sbrocca, F. (2011): Desarrollo de capacidades para emprender. Una metodología para el apoyo de microemprendimientos productivos, FCEA-UdelaR, Montevideo, Uruguay.

---

24. Beriso, L. (comp) Demárquez C. Villarreal N., Wild K. (2011) *Introducción a la Renta Básica*, CSIC-Universidad de la República O. del Uruguay, Montevideo, Uruguay.

- Beriso, L. (comp); Demárquez, C.; Villarreal, N.; Wild, K. (2011): Introducción a la renta básica, CSIC-Universidad de la República O. del Uruguay, Montevideo, Uruguay.
- Casquete, J. (2001): Renta básica universal: ¿hacia una nueva Atenas?, Red Renta Básica, <<http://www.nodo50.org/redrentabasica/textos/index.php?x=129>>.
- CEPAL (2010): Panorama social, CEPAL.
- CEPAL (2011): Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2011, CEPAL.
- Fundación de la Innovación Bankinter (2009): Innovación social. Reinventando el desarrollo sostenible, Valencia, España.
- IICA/CE/Doc. 574(2011): La innovación para el logro de una agricultura competitiva, sustentable e inclusiva, San José de Costa Rica.
- Manual de Oslo, actualización (2005): <<http://www.oei.es/salactsi/oslo3.htm>>.
- PENCTI (2007): <<http://www.anii.org.uy/imagenes/pencti.pdf>>.
- Ramírez Gómez, M. (2005): «Democracia, mercado y socialismo», Polis, <<http://polis.revues.org/5590>>.
- Roemer, John (2000): Variantes de la igualdad de oportunidades, Fractal web.
- Sen, A. (1992): Nuevo examen de la desigualdad, Alianza Económica, Madrid.
- Van Parijs, Ph. (1997): Libertad real para todos, Paidós, Barcelona.
- Villarreal, Nelson (2004): La larga marcha hacia la igualdad social. Aportes comparados en estrategias de políticas sociales: Argentina, Brasil, Chile. Disyuntivas en Uruguay ante un nuevo gobierno, FESUR, Montevideo, Uruguay.
- Villarreal, Nelson (2011): «Renta básica y mínimos sociales: antecedentes en la región a comienzos del siglo XXI», Introducción a la renta básica, CSIC-Universidad de la República O. del Uruguay, Montevideo, Uruguay.





## Las barreras no arancelarias en el comercio agrícola de los países en desarrollo

Soffa Boza Martínez<sup>25</sup>

**Resumen:** Las últimas décadas se han caracterizado por una apertura comercial muy significativa, basada principalmente en la reducción de los aranceles. No obstante, se ha producido al mismo tiempo un avance de las barreras de tipo para-arancelario. Dentro de esta categoría encontramos las barreras técnicas y sanitarias al comercio, cuya imposición se ha justificado por la necesidad de garantizar la protección del medioambiente, la salud de las personas y/o el bienestar animal, tanto en los procesos productivos como en el consumo. La relevancia creciente de este tipo de barreras comerciales ha llevado a que se desarrolle un importante número de investigaciones centradas en los efectos que éstas tienen para los flujos de importaciones y exportaciones. En este contexto, el sector agropecuario ha sido especialmente analizado, sobre todo en lo que se refiere a barreras sanitarias. Asimismo, se ha tratado de diferenciar los impactos de las barreras no arancelarias según el grado de desarrollo económico, y en muchos casos por ende técnico, de los países. El objetivo general del presente trabajo es, mediante una revisión bibliográfica, sintetizar los principales resultados de las investigaciones señaladas, con especial atención en el impacto de las barreras no arancelarias sobre el comercio agropecuario de los países en desarrollo.

**Palabras clave:** barreras no arancelarias, comercio agroalimentario, desarrollo económico.

**Abstract:** The last decades have been characterized by trade liberalization, mainly based on the reduction of tariffs. However, at the same time there has been an increase of non-tariff barriers. Within this category are the sanitary and technical barriers to trade, which imposition has been justified by the need to ensure protection at production processes and consumption of the environment, the health of individuals and/or animal welfare. The growing importance of this type of trade barriers has led to the development of a

---

25. Española. Doctora en Economía. Máster en Desarrollo Económico y Políticas Públicas. Académica de la Facultad de Ciencias Agronómicas de la Universidad de Chile. Avenida Santa Rosa 11315, La Pintana, Santiago, Chile. Teléfono 56-2-9785984. Correo electrónico: sofiaboza@u.uchile.cl. Miembro de la Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo.

significant number of researches focused on the effects that NTB's have on the flow of imports and exports. In this context, the agricultural sector has been particularly discussed, primarily in regard to sanitary barriers. It has also sought to differentiate the impacts of non-tariff barriers by level of economic and technical development of countries. The overall goal of this work is to summarize - through a literature review - the main results of the researches indicated, with special attention to the impact of non-tariff barriers on agricultural trade in developing countries.

**Key words:** non-tariff barriers, agro-food trade, economic development.

## INTRODUCCIÓN

Los mercados agroalimentarios actuales se caracterizan por la confluencia de dos tendencias: el incremento del consumo y la preocupación por la procedencia y composición de los productos adquiridos. Dicha preocupación se debe, por una parte, a la intensidad y frecuencia de eventos críticos relacionados con la inocuidad alimentaria; así como a la mayor concienciación sobre los efectos tanto a nivel individual como colectivo a los que las decisiones de compra contribuyen.

Sin embargo, resulta evidente que aquellas cualidades de los productos agroalimentarios conducentes a su compra por parte de un consumidor preocupado por la inocuidad de los alimentos adquiridos o la sustentabilidad ambiental de su producción, no pueden ser comprobadas directamente por él mismo. De hecho, según señala la Organización Mundial de Comercio (2012), la presencia de asimetrías en la información es una de las razones para la imposición de medidas no arancelarias, junto con la internalización de las externalidades, la potenciación de los efectos en red del consumo y la limitación del poder de monopolio de las empresas extranjeras. No obstante, se señala asimismo que el proteccionismo (derivado de la atención a intereses particulares) y la manipulación de los términos de intercambio motivaría también la imposición de medidas no arancelarias. Los efectos en el comercio y el bienestar generados por dichas medidas dependerían principalmente de en qué proporción éstas se dirigen a la resolución de fallos de mercado.

En este contexto, en la medida que los controles sanitarios, fitosanitarios o ambientales sobre los productos agroalimentarios dificulten su acceso al mercado del país donde se imponen nos encontramos ante una barrera no arancelaria. En los últimos años los efectos de dichas barreras han ido tomando relevancia en un escenario internacional donde los aranceles promedio han disminuido gracias a los intensos procesos de apertura

comercial. Con el fin de homogeneizar las normas técnicas y sanitarias impuestas a las importaciones, así como evitar la parcialidad y la discriminación, es que la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha impulsado acuerdos internacionales en Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC). En el presente trabajo, analizaremos en primer lugar los contenidos de dichos acuerdos, así como las consecuencias en el comercio que la literatura académica especializada atribuye a la imposición de las medidas sanitarias, fitosanitarias y técnicas para los países en desarrollo.

## **EL ACUERDO SOBRE APLICACIÓN DE MSF**

Este acuerdo tiene como objetivo principal asegurar que se impongan las medidas necesarias para garantizar la inocuidad de los alimentos, así como la salud de las personas, animales y vegetales, sin que esto se utilice con fines de proteccionismo comercial. Para ello, se insta a que los requisitos impuestos tengan como base evidencia científica suficiente que los justifique. En definitiva, las MSF no deben restringir el comercio más de lo estimado oportuno conforme a objetivos coherentes con los riesgos que conlleve el no cumplimiento.

Con el fin de poder sostener lo anterior, cuando un país vinculado al acuerdo MSF pretende poner en vigor una nueva medida debe en primer lugar considerar si existe una norma internacional de referencia. En caso afirmativo se le recomienda circunscribirse prioritariamente a la misma con el fin de lograr una progresiva armonización normativa. Las instituciones internacionales de referencia establecidas por la OMC son el Comité del Codex Alimentarius, la Organización Mundial de la Salud Animal (OIE) y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF). Por el contrario, si la norma no existe o se considera insuficiente, se distinguen dos tipos de evaluaciones científicas con respecto al riesgo de no imponer la medida sugerida: a) probabilidad de entrada y propagación de plagas y enfermedades en el país importador y b) efectos perjudiciales para la salud de personas y/o animales de los alimentos. La solución de esta controversia es coordinada por un grupo especial designado, el cual puede pedir asesoría de tipo científico o técnico a expertos así como a instituciones internacionales. Finalmente el Órgano de Solución de Diferencias adopta una resolución en base al informe del grupo especial. Este proceso tiene una duración de entre doce y quince meses dependiendo de la existencia de apelaciones.

No obstante, dentro del acuerdo MSF se establece de manera excepcional la aplicación del principio de precaución. Según éste los países miembros pueden adoptar ciertas medidas de manera temporal aunque no haya información científica suficiente

al respecto. En estas situaciones, el país en cuestión se compromete a obtener la información adicional en un plazo de tiempo razonable.

Asimismo, los países miembros del acuerdo MSF se comprometen a informar sobre la creación o cambios en sus medidas siempre que no se adscriban a normas internacionales y se espere que haya un impacto comercial sustancial. Para ello debe definirse una autoridad a nivel nacional encargada de las notificaciones a la Secretaría de la OMC a este respecto. El objetivo de dichas notificaciones es que el resto de países miembros puedan plantear observaciones al proyecto normativo, además de propiciar un plazo de adaptación, ya que se produciría antes de que la medida sea adoptada (excepto que esta tenga carácter urgente).

Por último, el acuerdo MSF reconoce que para los países en desarrollo puede haber dificultades adicionales tanto en el cumplimiento de las normas como en el diseño de las mismas. En consecuencia, se dispone que los países miembros a través de la Secretaría de la OMC tengan que facilitar asistencia técnica a los países en desarrollo. En este proceso pueden participar adicionalmente las tres organizaciones internacionales de referencia para la OMC, así como otras (IICA, OCDE, UNCTAD, ISO...). De igual modo, se espera que las medidas adoptadas busquen la mayor integración comercial de los países en desarrollo o, al menos, se les conceda una mayor flexibilidad en su cumplimiento (ej. plazos más largos).

**Cuadro 1. Principios del acuerdo MSF**

<b>No discriminación</b>	En caso de otorgarse una ventaja a un país ésta debe otorgarse a todos los demás países miembros
<b>Armonización</b>	El uso de normas internacionales debe ser la base de las medidas concretas en los países miembros
<b>Equivalencia</b>	No obstante las medidas sean diferentes, se alcanzan niveles de protección aceptables para todos los países
<b>Testimonios científicos</b>	Las medidas se deben basar en evaluación científica suficiente para poder ser exigidas
<b>Regionalización</b>	Se considerarán los límites ecológicos y climáticos por sobre los administrativos en las medidas
<b>Transparencia</b>	La entrada en vigor y los cambios en las medidas deben ser notificados de manera pública
<b>Asistencia técnica y trato diferenciado a los miembros en desarrollo</b>	Se facilitará la prestación de asistencia técnica, así como se concederán excepciones y se fomentará la participación para los países en desarrollo

Fuente: Elaboración propia.

## **EL ACUERDO SOBRE OTC**

Muchos de los principios analizados para el acuerdo MSF están presentes asimismo en el acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. No obstante, en este caso al objetivo de salvaguardia de la salud se suman la protección de la calidad, del medio ambiente, de la seguridad nacional y la prevención de prácticas engañosas. En este contexto, las medidas que se someten al acuerdo OTC son de tres tipos: reglamentos técnicos, normas y procedimientos de evaluación de conformidad, excepto cuando las mismas sean disposiciones sanitarias o fitosanitarias que se entienda pertenezcan al ámbito de aplicación del acuerdo MSF.

Por tanto, en el caso del acuerdo OTC nos encontramos ante una importante amplitud de medidas las cuales abarcan una variada gama de propósitos finales. Por ejemplo, dentro del acuerdo se podrían revisar tanto un reglamento técnico sobre aparatos electrónicos como una norma relativa a etiquetado de alimentos o el procedimiento de inspección y certificación seguido por un laboratorio. A esto se suma que el acuerdo afectaría no sólo a instituciones gubernamentales de distinto nivel, sino que además a entidades no gubernamentales.

Una diferencia importante con el acuerdo MSF es que, si bien se considera relevante la armonización de las medidas, no se detallan instituciones internacionales específicas de referencia. Sin embargo, se establecen seis principios rectores en la elaboración de reglamentaciones: transparencia, apertura, imparcialidad, eficacia, coherencia y consideración del desarrollo.

## **CONSECUENCIAS DE LAS MEDIDAS: EVIDENCIAS EN LA LITERATURA**

La importancia creciente de las medidas sanitarias, fitosanitarias y técnicas ha llevado a que se desarrolle un significativo número de investigaciones centradas en los efectos que éstas tienen para los flujos comerciales internacionales. En este contexto, el sector agropecuario ha sido especialmente analizado, sobre todo en lo que se refiere a barreras sanitarias y fitosanitarias. Asimismo, algunas investigaciones han diferenciado los impactos de las barreras no arancelarias según el grado de desarrollo económico, y en muchos casos por ende técnico, de los países.

Algunos estudios realizados muestran que las MSF y OTC no serían necesariamente restrictivas para el comercio agroalimentario internacional en la medida que las producciones nacionales pudieran adaptarse a los estándares con facilidad. En este sen-

tido Disdier, Fontagné y Mimouni (2008) sugieren que dichas medidas pueden causar un efecto dual en el comercio. Por un lado, no tener impacto en los flujos comerciales o incluso facilitarlos, ya que llevan información de utilidad para los consumidores que incrementa su confianza, asumiendo que los productores puedan cumplir con las especificaciones impuestas. No obstante pueden también impedir el comercio para aquellos productores que son incapaces de cumplir con los estándares. Por tanto, la mayor preocupación sería fomentar dicho proceso en los países en desarrollo. En el mismo sentido, Kee, Nicita y Olerreaga (2009) señalan que los países pobres soportarían una mayor carga relacionada con las barreras no arancelarias. A nivel más específico, Otsuki, Wilson y Sewadeh (2001) realizaron una investigación sobre los previsibles efectos en las exportaciones en una muestra de nueve países africanos de la armonización propuesta a finales de los años noventa a nivel de la Unión Europea de los estándares sobre límites máximos admisibles de aflatoxinas. Dichos autores concluyen que la armonización señalada llevaría a una pérdida muy considerable de ingresos procedentes de las exportaciones de productos agrícolas por parte de los países africanos. Esta pérdida sería mucho más severa que si en lugar del nivel fijado por la UE se pusiera en común los estándares del Codex Alimentarius. Sin embargo, una investigación posterior realizada por Xiong y Beghin (2011) concluyó que los efectos de los límites máximos a las aflatoxinas, al menos para las exportaciones de frutos secos entre África y los países de la Unión Europea, no habían sido significativos.

Más allá de lo anterior, algunos autores destacan la oportunidad que la imposición de estándares puede significar para aumentar la calidad productiva y comercial. En este sentido, Sánchez, Alzúa y Butler (2008) señalan que para el caso de Argentina se evidenciaba que el cumplimiento con las normas internacionales conllevó que las empresas exportadoras mejoraran el nivel promedio de cualificación de sus trabajadores. Por su parte, Marette y Beghin (2007) afirman incluso que en algunos casos la imposición de estándares puede tener un efecto “anti-proteccionista” en la medida en la cual los productores extranjeros aventajen a los nacionales en la solución de la externalidad negativa que se pretenda limitar. En el mismo sentido, Mangelsdorf, Portugal-Pérez y Wilson (2012) concluyen que la introducción de estándares obligatorios por parte del gobierno chino ha tenido efectos positivos en el comercio. Por el contrario, en el caso de la imposición de estándares voluntarios el impacto es menos claro. Los autores sugieren que dependería del balance entre la mayor información a los consumidores y los costos de adaptación.

Asimismo, diversos autores destacan que más que la existencia de estándares, el comercio se ve afectado por la presencia/ausencia de armonización. En este sentido, Disdier, Fontagne y Cadot (2012) concluyen que la existencia de un acuerdo entre el país importador del norte y el país exportador del sur incrementa su comercio bilateral. No obstante, la armonización con estándares regionales lo desincentivaría debido a que los costos asociados a la asunción de dichos estándares (normalmente diseñados para países más desarrollados) supone una gran carga para los productores de los países exportadores en desarrollo. Por otra parte, los autores señalan que la firma de un acuerdo comercial entre un país del sur y otro del norte reduce el comercio con otros países del sur. Esto se sugiere sería debido a que la armonización con los estándares de los países del norte conlleva mayores costos, que llevan también a mayores precios de los productos, los cuales se vuelven muy caros para poder ser competitivos en los países del sur.

En este mismo sentido, Vigani, Raimondi y Olper (2009) investigaron las regulaciones sobre Organismos Genéticamente Modificados (OGM) de los distintos países y los flujos comerciales de un grupo de productos donde los OGM están especialmente presentes. Dichos autores concluyen que los países con importantes diferencias relativas a la regulación sobre OGM comercian significativamente menos, lo que sugiere que lo que importa no es sólo el nivel de exigencia de las regulaciones, sino también la existencia de armonización entre los países.

Sin embargo, considerando también los procesos de armonización, Befus y Brockmeier (2012) tras analizar las consecuencias de la firma en 2007 de un acuerdo comercial entre la Unión Europea y el gobierno de India que implicaba a las medidas no arancelarias, concluyen que se daría un incremento del bienestar, pero en todo caso menor al provocado por la reducción de aranceles. No obstante, esto podría ser explicado por las particularidades del posicionamiento comercial de India.

En lo que respecta a las diferencias sectoriales, buena parte de las investigaciones coinciden en que en el sector agroalimentario tendrían un mayor impacto las barreras no arancelarias que en el comercio manufacturero (Li & Beghin, 2012). Esta conclusión es apoyada por Hoekman y Nicita (2008), quienes después del análisis de las relaciones comerciales en un panel conformado por países desarrollados y en desarrollo, afirman que el comercio agrícola está mucho más restringido que el de manufacturas, tanto en barreras arancelarias como no arancelarias. En consecuencia, los autores señalan que los países en desarrollo tienen mayor restricción para el acceso a mercados porque sus exportaciones están más inclinadas a la agricultura. De hecho, la mayor restric-

ción comercial se daría en el intercambio sur-sur. Estas conclusiones resultan lógicas si consideramos que las MSF están enfocadas en especial a promover la inocuidad de los alimentos, así como los OTC inciden en la calidad, sustentabilidad y etiquetado (entre otros) de los mismos.

Finalmente, el análisis del impacto de las barreras no arancelarias ha sido realizado por algunos autores a nivel microeconómico. En este sentido Ferrantino (2012) sostiene que el número de etapas que tenga una cadena productiva y/o comercial, está relacionado con el costo que las barreras no arancelarias supongan en la misma. Las dificultades logísticas en los países en desarrollo, así como las deficiencias en las infraestructuras y el menor poder de mercado, incrementarían los costos señalados. A nivel empresarial, Song & Chen (2010) observan que las pequeñas empresas agroalimentarias harían frente a un mayor costo de adaptación que las medianas y grandes.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

En una sociedad en la cual el consumidor es cada vez más exigente con respecto a las cualidades de los productos agroalimentarios que adquiere, así como las instituciones públicas incluyen en su agenda dar mayor garantía al respecto, la imposición de estándares relativos a la protección sanitaria, fitosanitaria y técnica, toma relevancia. Con el fin de que estas medidas no alteren más de lo necesario el comercio internacional es que la OMC ha auspiciado acuerdos para promover el armónico desarrollo de dicho proceso. No obstante, pese a ello distintos estudios han destacado el efecto limitador del comercio internacional que supone la imposición de estos estándares, en especial para el sector agroalimentario. De igual modo, el carácter de urgencia de algunas de las medidas tomadas, así como la posible ambigüedad en la consideración de una norma como adecuada, dificulta la restricción del proteccionismo comercial. A esto se suma que, actualmente, los roles del sector público y privado en este tema se diluyen; por ejemplo mediante la imposición de condiciones de calidad ambiental a los productores por parte de las grandes cadenas de supermercados. En este contexto, el sector agroalimentario se enfrenta a un importante reto, sobre todo en lo que respecta a productores con menor nivel tecnológico. Sin embargo, dicho reto puede ser enfocado como una oportunidad de mejora en los sistemas productivos, considerando no obstante la necesidad de facilitar el proceso de adaptación para productores más vulnerables.



---

## Bibliografía

- Befus, T. & Brockmeier, M. 2012. EU-India Free Trade Agreement: Do Non-Tariff Barriers in the Food and Agricultural Sector Make a Difference? International Conference of Agricultural Economists. Foz do Iguacu, Brasil.
- Disdier A. C., Fontagné L. & Cadot, O. 2012. North-South Standards Harmonization and International Trade. Fondation pour les Etudes et Recherches sur le Developpement International.
- Disdier A. C., Fontagné L. & Mimouni, M. 2008. The impact of regulations on agricultural trade: evidence from the SPS and TBT agreements. *American Journal of Agricultural Economics*, 90(2): 336-350.
- Ferrantino, M. 2012. Using Supply Chain Analysis to Examine the Costs of Non-Tariff Measures (NTMs) and the Benefits of Trade Facilitation. World Trade Organization.
- Hoekman, B. & Nicita, A. 2008. Trade policy, trade costs and developing country trade. World Bank, Working Paper.
- Kee H. L., Nicita A. & Olerreaga M. 2009. Estimating Trade Restrictiveness Indices. *The Economic Journal*, 119(January): 172-199.
- Li, Y. & Beghin J. C. 2012. A meta-analysis of estimates of the impact of technical barriers to trade. *Journal of Policy Modeling*, Vol. 34(3): 497-511.
- Mangelsdorf, A., Portugal-Perez, A. & Wilson, J. 2012. Food Standards and Exports: Evidence from China. World Bank, Working Paper.
- Marette, S. & Beghin J. C. 2007. Are standards always protectionist? Center for Agricultural and Rural Development, Iowa State University, Working Paper.
- Organización Mundial de Comercio. 2012. World Trade Report 2012. Trade and Policy: A closer look at non-tariff measures in the 21st century. OMC. 248 p.
- Otsuki, T., Wilson, J., & Sewadeh, M. 2001. Saving two in a billion: quantifying the trade effect of European food safety standards on African exports. *Food Policy*, Vol. 26: 495-514.
- Sánchez G., Alzúa M. L. & Butler I. 2008. Impact of technical barriers to trade on Argentine exports and labor markets. Centro de Estudios Laborales, Distributivos y Sociales, Universidad Nacional de la Plata, Documento de trabajo nro. 79.
- Song, H. & Chen. K. 2010. Trade effects and compliance costs of food safety regulations: the case of China. International Conference on Agricultural Risk and Food Security, Beijing, China.
- Vigani, M., Raimondi, V. & Olper, A. 2009. GMO Regulations, International Trade and the Imperialism of Standards. LICOS Discussion Paper Series, 255.



## México: crecimiento económico regional y marco institucional

Isaac Leobardo Sánchez Juárez<sup>26</sup> y Rosa María García Almada<sup>27</sup>

**Resumen:** En este capítulo se estudia, de forma preliminar, el papel que juegan las instituciones formales en lo general y tres tipos en particular en el crecimiento económico de México: los derechos de propiedad, la calidad gubernamental y el tipo de sistema político. De acuerdo con la mayor parte de literatura, perteneciente a la economía institucional, existe una relación positiva entre el crecimiento económico y las instituciones. Usando un modelo estándar de crecimiento, se muestra que mejores instituciones ayudan a incrementar el ingreso per cápita, a través de su impulso a la inversión y la productividad. Sobre la base del modelo teórico y la revisión de la literatura, se describe con datos de la economía mexicana, para el periodo 2001-2008, la relación que existe entre los tres tipos institucionales indicados antes y el crecimiento económico. La información mostrada indica que a nivel nacional se presenta un bajo crecimiento correlacionado con una deficiente arquitectura institucional, lo que en una primera instancia sustenta la hipótesis. No obstante, al inspeccionar la relación entre cada una de las variables institucionales y los cambios del PIB per cápita por región (estado), no se logra probar con claridad su existencia. El reporte concluye, en función de los resultados, indicando la agenda de investigación.

**Palabras clave:** México, crecimiento económico, instituciones, regiones.

**Abstract:** In this chapter we study, in a preliminary way, the role of formal institutions in general and in particular three types of them over Mexico's economic growth: property rights, government quality and type of political system. According to the majority of literature pertaining to institutional economics, there is a positive relationship between economic growth and institutions. Using a standard growth model, we show that better institutions help increase per capita income, through its investment and boost productivity. Based on the theoretical model and review of the literature, is described in the Mexican economy data

- 
26. Mexicano. Profesor de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México. ICSA-Departamento de Ciencias Sociales. Doctor especialista en estudios económicos regionales. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: isaac.sanchez@uacj.mx.
  27. Mexicana. Profesora de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México. ICSA-Departamento de Ciencias Sociales. Doctora especialista en estudios económicos regionales. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: maria.garcia@uacj.mx.

for the period 2001-2008, the relationship between the three types listed above institutional and economic growth. The information displayed indicates that nationally provides a low growth correlated with poor institutional architecture, which in the first instance supports the hypothesis. However, when inspecting the relationship between each of the institutional variables and changes in GDP per capita by region (state), not achieved clearly prove their existence. The report concludes, based on the results, indicating research agenda.

**Key words:** Mexico, economic growth, institutions, regions.

Nota: Capítulo que forma parte del proyecto: “Política económica para el crecimiento de la frontera norte de México”, registrado ante la CGIP de la UACJ, dirigido por el Dr. Isaac Leobardo Sánchez Juárez.

## INTRODUCCIÓN

Al revisar la literatura sobre crecimiento económico se encuentra entre los especialistas un consenso en relación a la importancia de la calidad institucional para contribuir a mantener la prosperidad en una región. Todo parece indicar que las regiones ricas son aquellas en las cuales los inversionistas se sienten seguros acerca de sus derechos de propiedad, donde prevalece el Estado de derecho, los incentivos privados están alineados con los objetivos sociales, las políticas macroeconómicas están fundadas en instituciones estables y los ciudadanos tienen libertades civiles y buena representación política. Donde estos acuerdos están ausentes o bien se encuentran deficientemente constituidos, las regiones son pobres y tienen muchas dificultades para sostener su crecimiento económico.<sup>28</sup>

Ahora bien, ¿son las instituciones de alta calidad la causa de la prosperidad o bien son la consecuencia de la misma? En el documento se intenta aportar evidencia a favor de lo primero, se parte de la hipótesis teórica según la cual las instituciones determinan la inversión y por tanto del crecimiento económico. Además se supone que buenas instituciones, particularmente derechos de propiedad, calidad gubernamental y tipo de sistema político se traducen en aumentos de la productividad de los factores, lo que

---

28. Siguiendo a Hodgson (2006: 18), se sostendrá que las instituciones son sistemas de reglas sociales establecidas e integradas que estructuran las interacciones entre los individuos. Se sugiere revisar este autor para entender la forma en la que llega a ésta definición. Por su importancia, también se sugiere leer a North (1990).

redunda en un aumento de la actividad económica y prosperidad. Las instituciones de calidad afectan positivamente la inversión total, la productividad de los factores y por tanto el crecimiento económico.<sup>29</sup>

Las instituciones de una economía son determinantes esenciales del grado hasta el cual los agentes económicos están dispuestos a realizar las inversiones a largo plazo en capital, habilidades y tecnología que se encuentran asociadas al progreso económico estructural. Las economías en las que el gobierno proporciona un ambiente en el que se estimula la producción son en extremo dinámicas, mientras que aquellas en las que abusa de su autoridad para realizar y permitir desvíos evolucionan muy lentamente o no lo hacen.

Como se indicó antes, el objetivo de este reporte de investigación consiste en suministrar evidencia, con información de la economía mexicana, que demuestre que las instituciones de calidad son un determinante del crecimiento económico. Lo que exhibiría la importancia del cambio institucional para la sustentabilidad del entorno económico y el logro de mayores niveles de bienestar para la ciudadanía. Por otra parte, se espera contribuir a la literatura empírica sobre el tema, en aras de aumentar el acervo de conocimiento disponible.

Tomando en cuenta lo mencionado, en la primera parte del trabajo se presentan una serie de ideas que permiten contextualizar las reflexiones, se destaca la importancia teórica de las instituciones para la inversión y la productividad, de aquí su valor para el fomento del crecimiento económico. En la segunda parte se muestran los resultados de la investigación realizada en diferentes medios electrónicos para dar cuenta del estado de la cuestión. En la tercera parte se presentan las estadísticas básicas institucionales y de crecimiento económico por región en México, para determinar si un mayor (o menor) crecimiento se encuentra asociado con un mejor marco (o peor) marco institucional. Se termina indicando la agenda de investigación.

## **LAS INSTITUCIONES Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO**

En esta sección se presenta un modelo sencillo que da cuenta de la importancia que tienen las instituciones para el crecimiento económico. Siguiendo un enfoque neoclá-

---

29. Se sigue una visión opuesta a la presentada por Glaeser *et al.* (2004), quienes consideran que el capital humano es más una fuente básica del crecimiento y que las instituciones se mejoran una vez que el crecimiento se alcanza.

sico, se supondrá que buenas instituciones económicas y políticas son determinantes de elevados niveles de inversión y de la productividad total de los factores, y por esta vía se traducen en un mayor crecimiento económico. Conociendo lo anterior, en una primera etapa se expone un modelo de crecimiento dependiente de la inversión y de la productividad total de los factores, para en una segunda etapa exponer la forma en la que las instituciones y su calidad determinan la inversión y la productividad.

Antes de presentar cada una de las etapas, se realizan dos aclaraciones. La primera es que los mercados requieren instituciones, ya que no se auto-crean, auto-regulan, auto-estabilizan y auto-legitiman (Rodrik, 2007: 156). Existen por lo menos tres tipos de instituciones de mercado que permiten corregir los fallos del mismo: derechos de propiedad, calidad gubernamental y sistema político.

En relación a los derechos de propiedad, de acuerdo con North (1990), el establecimiento de seguridad y estabilidad en dicho renglón ha sido un elemento clave del progreso de las naciones hoy desarrolladas. Los empresarios sólo tienen incentivos para acumular, innovar y crear riqueza cuando tienen control sobre el rendimiento de sus propiedades. Si dicho control no existe, el incentivo es poco o nulo, no podrá generarse y sostenerse el crecimiento.

Respecto a la calidad gubernamental, puede decirse que el desarrollo productivo requiere de una administración pública que minimiza las distorsiones y fomenta el espíritu empresarial, todo lo cual permite maximizar los beneficios que son la base de una sociedad sana. La calidad gubernamental contribuye a crear un clima de estabilidad y evita con ello conflictos que resultan peligrosos, ya que desvían recursos de actividades fundamentales. Una buena calidad de gobierno permite reducir las fallas de coordinación entre los agentes sociales para distribuirse de forma mutuamente beneficiosa los excedentes. Las sociedades prósperas han creado instituciones que corrigen esas fallas, tales como el Estado de derecho, calidad del sistema judicial, democracia y representación política, elecciones libres, representación institucionalizada de los grupos minoritarios y seguridad social. Dichas instituciones crean incentivos para que los grupos cooperen y se coordinen (Rodrik, 2007: 161).

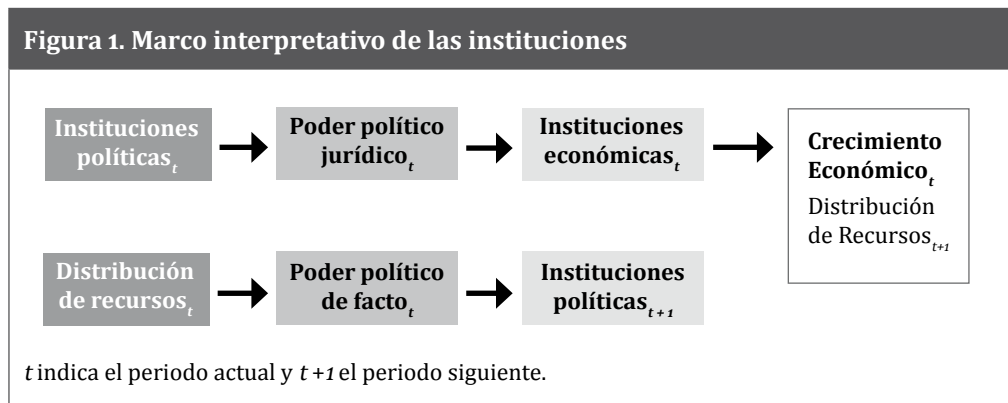
¿Democracia o autocracia? La mayoría de la evidencia que se ha examinado en los últimos años, una parte resumida en Easterly (2011), indica que el mejor sistema político para promover el desarrollo es uno de carácter democrático, aunque no se niegan casos excepcionales como el de China, pero no son la regla. En especial, Rodrik (1999 y 1999a), ha encontrado que: 1) las democracias provocan que las tasas de crecimiento

de largo plazo sean más predecibles; 2) las democracias producen gran estabilidad a corto plazo; 3) las democracias responden de mejor forma a los choques críticos; y 4) las democracias entregan mejores resultados distributivos.

La segunda aclaración es que de acuerdo con Acemoglu y Robinson (2008: 16), al modelar las instituciones se debe tener en cuenta la relación entre las instituciones económicas, el poder político y las instituciones políticas. Para estos autores las instituciones económicas (configuradas por elecciones colectivas de la sociedad) determinan la distribución de los recursos. Dado lo anterior, no todos los individuos o grupos prefieren las mismas instituciones económicas. Lo que conduce a un conflicto de intereses entre varios grupos e individuos, siendo finalmente los de mayor poder político los que determinan las instituciones políticas a conservar. Dicho poder político, en esencia determina la distribución de recursos y puede ser de carácter legal o bien de facto. A su vez, el poder político determina a las instituciones políticas que de forma similar a las económicas determinan las restricciones y los incentivos de los actores clave [véase figura 1].

Para Acemoglu y Robinson (2008), por la forma en la que se configura la estructura institucional de una región, es posible que se generen efectos de persistencia de malas instituciones, conducentes a bajo crecimiento y concentración de recursos en unos cuantos grupos, en ese caso, el cambio institucional necesario para hacer que despegue el crecimiento y se distribuya entre la mayoría de los grupos, lo que depende de choques abruptos en las condiciones internas y/o externas, como pueden ser los saltos tecnológicos o las modificaciones en el entorno internacional.

**Figura 1. Marco interpretativo de las instituciones**



Fuente: Acemoglu y Robinson (2008: 17).

## Un modelo simple de crecimiento impulsado por la inversión

Siguiendo el trabajo de Sala-i-Martin (2002: 51-55), supondremos que la función de producción es lineal en el *stock* de capital:

$$Y_t = AK_t \quad (1)$$

donde  $A$  es una constante y  $K$  es el capital, se supondrá que el capital y el trabajo son dos tipos de capital diferentes (físico y humano), pero al fin y al cabo capital. Si todos los insumos de la función de producción son capital y existen rendimientos constantes de escala, la función de producción debe tener la forma  $AK$ .<sup>30</sup> Dicha función: 1) exhibe rendimientos constantes  $A(\lambda K) = \lambda AK = \lambda Y$ ; 2) exhibe rendimientos positivos pero no decrecientes del capital, dado que  $\partial Y/\partial K$  y  $\partial^2 Y/\partial K^2 = 0$ ; y 3) el producto marginal del capital es siempre igual a  $A$ , por lo que  $\lim_{K \rightarrow \infty} F'(K) = A \neq 0$  y  $\lim_{K \rightarrow 0} F'(K) = A \neq \infty$ .

Conociendo lo anterior y utilizando la ecuación básica del modelo canónico de crecimiento de Solow (1956), se tiene:

$$k = sy - (\delta + n)k \quad (2)$$

Donde  $y$  es el producto per cápita. La ecuación propone que el aumento del capital es igual al ahorro (e inversión) menos la depreciación, incluyendo la pérdida de unidades de capital cuando aumenta el número de personas. Para incorporar la función de producción  $AK$  en la ecuación 2, se expresa en términos per cápita:  $y = Y/L = AK/L = Ak$ .

$$k = sAk - (\delta + n)k \quad (3)$$

Dividiendo por  $k$  ambos lados de la ecuación 3 se tiene que la tasa de crecimiento del capital por persona es:

$$\frac{k}{k} = \gamma k = sA - (\delta + n) \quad (4)$$

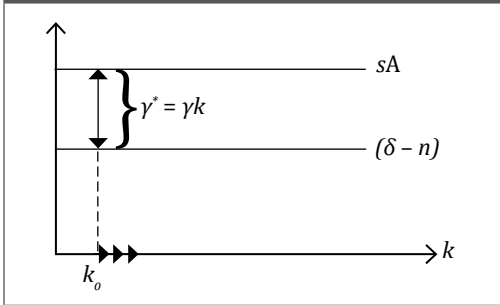
De esta forma, la tasa de crecimiento es constante al ser la diferencia de dos números constantes. En la figura 2 se presentan las curvas de ahorro y depreciación. La curva de ahorro es una línea recta horizontal, dada por  $sA$ . En la figura se supone una economía productiva en la que  $sA > \delta + n$ , con lo que la tasa de crecimiento será

30. Evidentemente en la literatura existen modelos de crecimiento más complejos que suponen la existencia de rendimientos crecientes, para nuestros fines basta con este modelo. Para modelos más intrincados revise Aghion y Howitt (2008).



constante y positiva. Debido a que el PIB per cápita es proporcional a  $k$ , la tasa de crecimiento del PIB per cápita también será igual a  $\gamma^*$ . Como el consumo es proporcional al PIB per cápita, el consumo también crecerá a la misma tasa  $\gamma^*$ . Así todas las variables per cápita crecen al mismo ritmo  $\gamma_c = \gamma_k = \gamma_y = \gamma^* = sA - (\delta + n)$ . Las variables agregadas en el modelo crecen al ritmo  $\gamma^* + n$ , por lo que  $\gamma_C = \gamma_K = \gamma_Y = sA - \delta$ .<sup>31</sup>

**Figura 2. Modelo de crecimiento dependiente de la inversión (ahorro)**



Fuente: Sala-i-Martin (2002: 53).

### Impacto de las instituciones sobre la inversión y la productividad

Siguiendo el trabajo de Jones (2000), supondremos que un inversionista, sea nacional o extranjero, cuando planea poner en acción sus recursos evalúa los costos y beneficios de esa decisión. Lógicamente si los costos ( $\zeta$ ) son mayores que los beneficios totales ( $\pi$ ) la inversión no se realiza, caso contrario si los beneficios son mayores. En general, se tiene que:

$$\pi > \zeta \longrightarrow I \text{ se realiza} \quad (5)$$

$$\pi < \zeta \longrightarrow I \text{ no se realiza}$$

De esta forma, la inversión que determina el crecimiento, depende de un entorno económico que favorezca que los beneficios sean mayores que los costos. Ahora bien, supondremos que la productividad de los factores ( $A$ ), particularmente la de los trabajadores ( $L$ ) se incrementará cuando exista un adecuado entorno económico, por-

31. A pesar de su sencillez, este modelo bastará para entender el impacto que buenas instituciones tienen sobre la inversión y por esta vía sobre el crecimiento económico. Entre sus virtudes: 1) en el modelo la tasa de crecimiento económico puede ser positiva sin necesidad de suponer que alguna variable crece continua y exógenamente; 2) la tasa de crecimiento está determinada por el ahorro y la inversión, sin dejar de lado la importancia la productividad total de los factores ( $A$ ), la tasa de crecimiento de la población ( $n$ ) y la de depreciación ( $\delta$ ); 3) el modelo no predice convergencia, ya que no supone la existencia de rendimientos decrecientes del capital. Entre sus desventajas: 1) el modelo predice que los efectos de una recesión temporal serán permanentes; y 2) cuando la tecnología es  $AK$  no puede haber “demasiada inversión”, en el sentido de que la economía no puede encontrarse en la zona dinámicamente ineficiente, nunca se presentará el caso en el que  $A - \delta < sA - \delta$ .

que hace que los beneficios de una actitud productiva sean mayores que los costos. Normalmente una persona es más productiva y dedicará tiempo a la adquisición de habilidades cuando el beneficio (principalmente salario  $w$ ) sea mayor que el costo (representados por todas aquellas otras actividades distintas al trabajo y capacitación que le proporcionan satisfacción). En general, se considera que:

$$w > \zeta \longrightarrow A_L \text{ se incrementa} \quad (6)$$

$$w < \zeta \longrightarrow A_L \text{ se reduce}$$

Un gobierno que proporcione las instituciones correctas logrará reducir los costos y aumentar los beneficios de las posibles inversiones. Además se supone que buenas instituciones favorecen un incremento en la productividad, particularmente laboral, al promover la adquisición de mayores destrezas por parte de los agentes, al considerar estos que lo que reciben es mayor que sus costos.

**Figura 3. Instituciones y crecimiento**



Fuente: Elaboración propia.

Concentrándose en la inversión, se propone que los costos están determinados por: 1) la ausencia de sobornos ( $B$ ), 2) la existencia de pocas regulaciones gubernamentales y trabas para la operación de los negocios ( $R$ ) y 3) grado de respeto a los derechos de propiedad ( $DP$ ). De esta forma:

$$\zeta = f(\bar{B}, \bar{R}, DP^+) \quad (7)$$

Los beneficios de una inversión se propone están determinados por: 1) el tamaño de mercado ( $M$ ), 2) el grado de cumplimiento de la ley ( $RL$ ), 3) el tipo de sistema político ( $SP$ ) y 4) la calidad gubernamental ( $G$ ):

$$\pi = f(M^+, RL^+, SP^+, G^+) \quad (8)$$

Como corolario de lo expuesto, se tiene que el crecimiento económico está determinado por la inversión (física y humana)<sup>32</sup> y ésta a su vez está determinada por diferentes variables, particularmente instituciones de calidad, tales como el respecto a la propiedad privada, la calidad gubernamental y el tipo de sistema político ( $DP$ ,  $G$ ,  $SP$ ). Las regiones que crecen son aquellas con buenas instituciones, que promueven la inversión y la productividad, caso contrario de las que crecen poco o no lo hacen.

## EVIDENCIA EMPÍRICA DE LA IMPORTANCIA DE LAS INSTITUCIONES

En la primera parte de este trabajo se ha presentado un marco de referencia que asevera que el crecimiento económico es el resultado de la inversión y de la productividad total de los factores, lo que a su vez depende de las instituciones y su calidad. En esta se presenta la revisión de la literatura que da cuenta de la importancia y parcial realidad de esta aseveración. Con la presente sección se pretende mostrar el estado de la cuestión, así como la contribución que se hace a la literatura empírica al usar datos recientes de la economía mexicana.<sup>33</sup>

El crecimiento económico es una de las condiciones necesarias para lograr un mayor desarrollo, y de acuerdo con la literatura, éste se alcanza cuando las instituciones tanto formales como informales promueven directamente una mayor productividad de los factores de la producción e incrementos en la inversión tanto física como blanda, mayores intercambios comerciales, aumento del acervo de capital social, mejoras en el

- 
32. Mankiw *et al.* (1992), demuestran que 80% de las variaciones en el ingreso per cápita es una función de las variaciones entre países de la tasa de ahorro, la tasa de crecimiento de la población, el nivel inicial de productividad laboral y la tasa de acumulación de capital.
  33. Los trabajos econométricos que intentan demostrar que las instituciones formales son la causa fundamental del desarrollo se pueden dividir en dos grupos. El primero argumenta que el factor clave para el desarrollo son las instituciones que promueven el “buen gobierno”. El segundo argumenta que las instituciones económicas formales que protegen los derechos de propiedad privada son las principales responsables del crecimiento económico (Bandeira, 2009: 356).

diseño de las políticas públicas y la creación de un entorno de estabilidad en el cual los actores realizan sus actividades de producción, distribución y consumo con la mayor certidumbre posible.

En la tabla 1 se resumen los trabajos revisados, lo que da cuenta de la importancia que tienen las instituciones para el crecimiento económico.<sup>34</sup> La literatura reciente se ha concentrado en el impacto que tienen las instituciones, generalmente entendidas como reglas formales, informales y regulaciones que gobiernan la actividad económica, incluyendo los impuestos, regulaciones legales, libertades políticas, religión, e infraestructura (democracia, autoritarismo, entre otros) sobre el crecimiento económico.

En lo general, las correlaciones entre el desarrollo institucional y el crecimiento realizadas con datos de países proveen evidencia en el sentido de que un mayor crecimiento económico a largo plazo se consigue elevando la calidad de los contratos, mejorando el cumplimiento de la ley, incrementando la protección a los derechos de propiedad privada, mejorando la burocracia, fortaleciendo la democracia y elevando los niveles de confianza.

En lo particular, la exploración de la literatura con respecto al impacto de las instituciones en el crecimiento económico conduce a las siguientes conclusiones: 1) a pesar de las dificultades teóricas, a nivel empírico existe un cierto consenso en la forma de definir a las instituciones; 2) la mayor parte de trabajos consideran que el principal canal por medio del cual la calidad institucional mejora el desarrollo es por medio de un mayor crecimiento económico;<sup>35</sup> 3) existe un desacuerdo relativo en relación a la importancia de los diferentes tipos de instituciones; 4) existe preocupación en torno a los canales y métodos de influencia de las instituciones y 5) en México existen muy pocos trabajos que hayan analizado la relación instituciones y crecimiento económico, por lo tanto se requiere fortalecer las evidencias.

---

34. En Savoia *et al.* (2010) se resume la literatura teórica y empírica que analiza el efecto que tiene la inequidad económica y política sobre las instituciones. Desde su punto de vista, las sociedades que son desiguales desarrollan instituciones ineficientes. Por lo tanto, para estos autores, sí las instituciones impactan positivamente el crecimiento económico, primero deben reducirse las desigualdades.

35. Pande y Udry (2006) y Casson *et al.* (2010), se dan a la tarea de avanzar en el análisis de los mecanismos por medio de los cuales la calidad institucional se transforma en un mayor crecimiento económico.

**Tabla 1. Evidencia empírica del impacto de las instituciones sobre el crecimiento**

Autor/ Año	Medida de instituciones	Variable dependiente	Hallazgos
<b>Knack y Keefer (1995)</b>	Dos índices que miden la calidad de los servicios institucionales (ICRG y BERI) <sup>a</sup>	Inversión y crecimiento	Las instituciones que protegen los derechos son cruciales para el crecimiento y la inversión. Cuando utilizan el factor instituciones en las regresiones de convergencia, encuentran evidencia de convergencia entre países.
<b>Campos y Nugent (1998)</b>	Índice compuesto y comparativo de desarrollo institucional (CIID) <sup>b</sup>	Crecimiento PIB	El índice permite explicar las variaciones en la tasa de crecimiento del ingreso per cápita entre países a lo largo del tiempo. La característica central y relevante de las instituciones es que da a los agentes voz en el sistema, lo que incrementa la apropiación de los beneficios o bien reduce el comportamiento de búsqueda de rentas. Los resultados enfatizan un nexo entre el desarrollo institucional y el crecimiento de los ingresos per cápita a través de la formación de capital humano.
<b>Gaviria et al. (2000)</b>	Instituciones para el manejo de conflictos	Crecimiento PIB	El artículo encuentra evidencia de la pronta recuperación de las economías a choques exógenos cuando cuentan con altos niveles de restricciones políticas y niveles intermedios de particularismo político.
<b>Aron (2000)</b>	Calidad de las instituciones económicas públicas y privadas	Crecimiento PIB	Las variables que capturan el desempeño y calidad de las instituciones formales e informales son las variables institucionales adecuadas que deben ser incluidas en las regresiones de inversión y crecimiento económico. La calidad de las instituciones tiene un impacto positivo sobre el crecimiento económico ya que incrementa la inversión.
<b>Frey y Stutzer (2000)</b>	Índice de derechos democráticos e índice de extensión de la autonomía local.	Felicidad económica	Su investigación encuentra para el caso suizo que los factores institucionales tienen un impacto sobre la felicidad. La existencia de facilidades para participar en diferentes iniciativas, así como en cargos de gobierno, levantan la moral de las personas y las hace más felices.

Autor/ Año	Medida de instituciones	Variable dependiente	Hallazgos
<b>Meyer (2001)</b>	Índice de construcción institucional	IED	Encuentra que para economías en transición en el Este de Europa, el progreso institucional incrementa la preferencia de los inversionistas por la internacionalización y favorece la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED).
<b>Feng (2001)</b>	Índice de libertad política	Inversión	Para el caso de países en desarrollo el trabajo demuestra que las libertades políticas tienen un impacto sobre la inversión y por tanto sobre el crecimiento económico.
<b>Rodrik <i>et al.</i> (2002)</b>	Rating de calidad institucional con relación a los derechos de propiedad y el cumplimiento de las leyes	Ingreso per cápita	<p>Las instituciones son uno de los factores más importantes que explican el crecimiento de los ingresos per cápita.</p> <p>La calidad de las instituciones tiene un efecto positivo y significativo sobre la integración y ésta sobre los ingresos.</p>
<b>Dollar y Kraay (2003)</b>	Calidad institucional, medida con un índice que captura el respeto a la ley	Comercio y crecimiento	<p>Las regresiones de sección cruzada entre países del logaritmo del ingreso per cápita sobre las variables de comercio y calidad institucional informan poco acerca de su importancia en el largo plazo porque existe una alta correlación entre las mismas.</p> <p>En cambio, las regresiones de cambios en las tasas de crecimiento por décadas sobre cambios en el comercio y la calidad institucional proveen evidencia de la importancia del comercio para el crecimiento y de las mejoras en las instituciones.</p>
<b>Sachs (2003)</b>	Índice de calidad institucional	Ingreso per cápita	<p>La transmisión de malaria se encuentra fuertemente afectada por las condiciones ecológicas que son afectadas por el nivel de ingreso per cápita después de controlar por la calidad de las instituciones.</p> <p>El artículo propone usar un modelo más completo de desarrollo que vaya más allá de los tests simples que se aplican en la literatura, para incluir las interacciones entre instituciones, políticas y geografía.</p>

Autor/ Año	Medida de instituciones	Variable dependiente	Hallazgos
<b>Díaz-Bautista (2003)</b>	Índice de corrupción	Crecimiento PIB	<p>La variable de corrupción se correlaciona negativamente con el crecimiento económico, lo que sugiere un efecto nocivo en el crecimiento del ingreso per cápita en el territorio mexicano.</p> <p>Por cada 100 pesos que se incrementa el ingreso per cápita, por lo menos uno de ellos es dedicado para actividades de corrupción dentro de la tramitología burocrática de México.</p>
<b>Bates (2006)</b>	Dos índices de calidad institucional (ICRG y CPIA) <sup>c</sup>	Crecimiento PIB	<p>Los gobiernos cuyas dotaciones políticas y económicas los predisponen a elegir las mejores políticas tienden a asegurar altas tasas de crecimiento económico.</p>
<b>Pande y Udry (2006)</b>	Protección contra el riesgo de expropiación	Crecimiento PIB	<p>El crecimiento económico es mucho más elevado en aquellos países que tienen una elevada calidad en sus instituciones, en donde se cumple la ley, se respetan los derechos de propiedad, se mejora la burocracia de los gobiernos centrales, se incrementa el nivel de democracia y existen altos niveles de confianza.</p>
<b>Lee y Kim (2008)</b>	Índice construido a partir del proyecto Policy IV	Crecimiento PIB	<p>Los resultados sugieren que nuevas variables de política, tales como la tecnología, la educación media superior, así como las instituciones, son determinantes del crecimiento económico de largo plazo. Adicional a esto, los autores encuentran que la educación secundaria y las instituciones son importantes para los grupos de bajos ingresos.</p>
<b>Lee (2009)</b>	Índice de libertad económica Fraser	Crecimiento PIB per cápita	<p>En el documento se demuestra que el crecimiento económico está correlacionado con un elevado volumen de comercio, elevada calidad institucional y con un bajo nivel de remesas. Concluye que las diferencias en el crecimiento a largo plazo entre países responden a diferencias institucionales.</p>

Autor/ Año	Medida de instituciones	Variable dependiente	Hallazgos
<b>Galindo (2009)</b>	Índice de gobernanza construido por el Banco Mundial	Crecimiento PIB	La gobernanza afecta positivamente el crecimiento a través de variables que le afectan directamente como es la inversión privada y la distribución de la renta. Pero también puede estar estimulando otras como el capital público que afectan negativamente el crecimiento.
<b>Weiss y Rosenblatt (2010)</b>	Índice de transparencia gubernamental	Crecimiento PIB	Su análisis, realizado entre los estados de México, no encuentra relación entre la medida de transparencia gubernamental y el crecimiento del PIB per cápita; no obstante, encuentran que la corrupción está negativamente relacionada con el nivel de PIB per cápita.
<b>Yasar et al. (2011)</b>	Índice Heritage Foundation	Desempeño empresarial	Encuentran una relación positiva y significativa entre el desempeño de las empresas y la percepción de protección a los derechos de propiedad.
<b>Zouhaier (2012)</b>	Índice Freedom House y base de gobernanza de Kaufmann	Crecimiento PIB per cápita	Las instituciones políticas tienen un impacto positivo sobre la inversión y de aquí sobre el crecimiento económico en una muestra de países del medio oeste y norte de África.
<b>Emara (2012)</b>	Índice de calidad institucional a partir de datos del Banco Mundial	Crecimiento PIB	El nivel de inflación no tiene un impacto significativo en el crecimiento. La volatilidad de la inflación impacta significativamente el crecimiento incluso en países con niveles moderados de inflación. Mejorar las instituciones tiene un impacto estadístico, positivo y significativo sobre el crecimiento, ya que ayuda a reducir el impacto negativo de la volatilidad inflacionaria.

a. El International Country Risk Guide (ICRG) usa variables como riesgo de expropiación, imperio de la ley, incumplimiento de contratos gubernamentales, corrupción en el gobierno y calidad de la burocracia. El Business Environmental Risk Intelligence (BERI) es un índice que incluye la capacidad para cumplir los contratos, calidad de la infraestructura, potencial de nacionalización y calidad de la burocracia. b. El CIID se componen de 8 variables: competitividad de los agentes de gobierno, apertura de los ejecutivos, restricciones sobre los jefes ejecutivos, competitividad de los participantes, regulación de la participación, efectividad legislativa, selección legislativa y alcance de las acciones gubernamentales. c. El Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) es una evaluación anual de las conductas de los gobiernos que tienen préstamos con el Banco Mundial. Fuente: Elaboración propia sobre la base de Sánchez (2011).



## MARCO INSTITUCIONAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO EN MÉXICO

Para evaluar la relación existente entre las instituciones (particularmente: derechos de propiedad, calidad gubernamental, sistema político) y el crecimiento económico en México se usa una base de datos obtenida del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), la cual integra información a nivel de las 32 federativas del país para los años 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008.<sup>36</sup>

De la base se extrajeron los datos de PIB a precios del 2003 y los de población total para calcular el PIB per cápita por entidad federativa (*PIBpc*) para cada uno de los años antes indicados. Para medir los derechos de propiedad se utiliza una variable compuesta denominada en la base como “sistema de derecho confiable y objetivo” (*DP*), la cual califica la existencia y cumplimiento generalizado de reglas claras y libertades suficientes para un desempeño económico vigoroso. Incorpora aspectos de certidumbre jurídica, además de aspectos que reflejan la calidad y eficiencia del sistema judicial. Se integra por once variables: 1) Índice de corrupción y buen gobierno; 2) población informal; 3) incidencia delictiva; 4) percepción sobre inseguridad; 5) imparcialidad de los jueces; 6) calidad institucional de la justicia; 7) duración de procedimientos mercantiles; 8) índice de eficiencia en la ejecución de sentencias; 9) transparencia del gobierno; 10) índice de la calidad de la transparencia y; 11) tasa de homicidios.

En el caso de la calidad gubernamental, se procedió a utilizar una variable compuesta presentada en la base como “gobiernos eficientes y eficaces” (*G*), la cual califica el desempeño del gobierno en tres ejes: i) El costo de hacer negocios, asociado a trámites e interacciones con autoridades; ii) la calidad de la regulación sectorial y promoción a la competencia y; iii) la suficiencia y eficiencia del gasto público. Se integra por trece variables: 1) Facilidad para abrir una empresa; 2) gestión de trámites empresariales; 3) agilidad del registro público; 4) intervencionismo del gobierno; 5) eficiencia en recaudación; 6) autonomía fiscal; 7) efectividad del gobierno; 8) índice de información presupuestal; 9) costo de la nómina; 10) inversión en bienes informáticos; 11) inversión del gobierno; 12) índice de calidad *e-government* y; 13) eficiencia del gasto público.

Para medir el sistema político se procedió a utilizar la variable compuesta “sistema político estable y funcional” (*SP*) que califica la calidad del sistema político a través de

---

36. Para mayores referencias respecto a las características metodológicas de la base de datos utilizada, véase Instituto Mexicano para la Competitividad (2010).

aspectos básicos como legitimidad, estabilidad y efectividad. Se incluyen indicadores que incorporan medidas de participación ciudadana, estabilidad electoral y concentración política. Se integra por seis variables: 1) Extensión de periodo gubernamental para presidentes municipales; 2) índice de alternancia; 3) competencia electoral; 4) participación ciudadana en las elecciones; 5) impugnación en elecciones y; 6) índice de concentración política.

Las tres variables institucionales están normalizadas en una escala de 0 a 100 para cada una de las treinta y dos entidades del país, donde 0 es el valor mínimo y 100 es el valor máximo. A partir del promedio simple de cada una de las tres variables institucionales indicadas arriba (*DP*, *G* y *SP*), se construyó una variable representativa de las tres, denominada: “calidad institucional” (*I*), que intenta resumir el comportamiento de todas.

La exploración de los datos revela, en primera instancia, que el crecimiento económico en México, medido por el PIB per cápita, ha sido despreciable durante los últimos ocho años, al situarse en un promedio de 1.58%. Destacan los casos de Zacatecas con el mayor crecimiento económico registrado y Campeche con el mayor grado de decrecimiento. En lo que se refiere a niveles de ingreso per cápita, en 2008, el estado con el mayor ingreso fue Campeche y el menor ingreso lo presentó Chiapas –en el caso del primero, la cifra responde básicamente a la producción de petróleo.

Por otra parte, respecto a la variable calidad institucional, entre 2001 y 2008 mejoró el valor obtenido por el conjunto nacional, pero dista mucho de ser un valor elevado o cercano al ideal –recuerde que el valor mayor es 100. Tomando el promedio nacional puede decirse que México presenta un rezago institucional. No se encuentra cerca del límite más bajo, pero tampoco cerca del límite superior, sus instituciones están medianamente desarrolladas.

Con la información presentada en tabla 2 puede concluirse que existe evidencia favorable para la hipótesis de investigación planteada, ya que en México existe un subdesarrollo institucional junto a un bajo crecimiento económico. El resultado es menos claro cuando se analiza el comportamiento de cada uno de los estados. Ya que, por ejemplo, el estado de Zacatecas, en el periodo considerado creció 4.04% promedio anual y la calidad de sus instituciones en 2008 presentaba una calificación muy cercana al promedio nacional. Ahora bien, Querétaro tuvo en 2008 el mayor valor en calidad institucional y un crecimiento aceptable de 2.42% promedio anual, por encima del promedio nacional.

Tabla 2. Evolución de las variables analizadas

	PIB pc		$\Delta$ PIB pc	DP		G		SP		I	
	2001	2008		2001	2008	2001	2008	2001	2008	2001	2008
<b>Aguascalientes</b>	75,017	84,653	1.52	73.36	58.63	59.87	67.90	43.46	39.05	58.90	55.19
<b>Baja California</b>	79,969	83,035	0.47	40.67	50.57	42.56	40.17	48.60	51.26	43.95	47.33
<b>Baja California S</b>	81,592	94,389	1.84	73.51	69.88	22.61	24.99	39.27	55.11	45.13	49.99
<b>Campeche</b>	456,124	402,805	-1.54	67.44	72.64	48.54	50.60	31.52	40.36	49.17	54.53
<b>Chiapas</b>	33,484	34,319	0.31	69.65	76.99	32.15	38.68	47.82	59.48	49.87	58.38
<b>Chihuahua</b>	72,011	84,648	2.04	44.30	39.26	59.18	49.88	49.15	41.08	50.88	43.40
<b>Coahuila</b>	91,273	106,045	1.89	64.93	62.00	53.80	50.61	28.87	39.03	49.20	50.54
<b>Colima</b>	68,736	76,567	1.36	71.70	82.17	34.12	32.98	40.41	37.76	48.74	50.97
<b>Distrito Federal</b>	153,855	172,627	1.45	25.98	37.45	59.21	51.81	76.34	49.76	53.84	46.34
<b>Durango</b>	60,287	67,687	1.46	58.62	69.29	45.63	43.96	36.61	19.96	46.95	44.40
<b>Guanajuato</b>	56,657	65,436	1.82	68.52	73.90	39.69	42.52	36.82	25.89	48.34	47.44
<b>Guerrero</b>	37,143	41,476	1.39	34.17	53.73	36.13	33.66	36.33	46.90	35.54	44.77
<b>Hidalgo</b>	44,835	52,995	2.11	66.75	68.86	39.04	46.97	18.37	14.22	41.39	43.35
<b>Jalisco</b>	74,621	81,424	1.10	45.45	60.51	36.29	39.04	62.57	62.07	48.10	53.87
<b>México</b>	47,215	54,261	1.75	35.30	43.68	33.20	38.46	34.09	21.01	34.19	34.38
<b>Michoacán</b>	43,420	52,743	2.46	48.37	56.68	45.72	41.64	57.53	71.28	50.54	56.53
<b>Morelos</b>	54,254	58,445	0.93	40.41	58.38	42.00	50.78	30.93	67.93	37.78	59.03
<b>Nayarit</b>	47,924	55,015	1.74	68.28	69.01	44.30	41.66	50.51	57.63	54.36	56.10
<b>Nuevo León</b>	124,840	151,500	2.45	75.82	63.73	43.71	51.09	54.69	45.80	58.07	53.54

	PIB pc		Δ PIB pc	DP		G		SP		I	
	2001	2008		2001	2008	2001	2008	2001	2008	2001	2008
<b>Oaxaca</b>	32,670	36,308	1.33	44.21	60.84	34.65	32.46	25.08	32.90	34.65	42.06
<b>Puebla</b>	45,604	53,981	2.13	52.73	60.90	43.16	46.67	8.65	25.90	34.85	44.49
<b>Querétaro</b>	78,627	95,192	2.42	70.47	71.21	46.59	55.36	57.71	60.15	58.26	62.24
<b>Quintana Roo</b>	98,513	103,827	0.66	48.70	62.61	40.30	36.10	30.31	37.31	39.77	45.34
<b>San Luis Potosí</b>	52,210	63,088	2.39	71.25	71.14	39.07	39.71	53.30	59.75	54.54	56.87
<b>Sinaloa</b>	57,235	66,404	1.87	39.74	60.33	46.34	61.56	22.88	37.50	36.32	53.13
<b>Sonora</b>	76,504	84,469	1.25	57.15	58.12	52.17	50.05	35.77	38.60	48.36	48.92
<b>Tabasco</b>	88,538	105,899	2.26	62.26	60.67	31.59	30.30	32.40	31.41	42.09	40.79
<b>Tamaulipas</b>	78,894	93,740	2.18	65.68	49.81	46.43	55.81	5.38	10.38	39.16	38.67
<b>Tlaxcala</b>	42,451	41,162	-0.38	63.35	59.44	32.90	36.47	57.55	71.67	51.27	55.86
<b>Veracruz</b>	44,018	52,806	2.30	66.37	71.80	36.66	33.39	16.06	50.24	39.70	51.81
<b>Yucatán</b>	55,542	63,518	1.69	65.00	74.41	37.34	38.86	50.04	56.37	50.79	56.55
<b>Zacatecas</b>	34,913	47,923	4.04	71.41	73.54	42.59	43.62	58.16	50.23	57.38	55.79
<b>Media nacional</b>	77,781	85,262	1.58	57.86	62.57	42.11	43.68	39.91	44.00	46.63	50.08
<b>Máximos</b>	Campeche	Campeche	Zacatecas	Nuevo León	Colima	Aguascalientes	Aguascalientes	DF	Tlaxcala	Aguascalientes	Querétaro
<b>Mínimos</b>	Oaxaca	Chiapas	Campeche	DF	DF	BCS	BCS	Tamaulipas	Tamaulipas	México	México

Fuente: elaboración propia con datos del IMCO.

Respecto a los derechos de propiedad, a nivel nacional, se pasó de un promedio de 58.86 en 2001 a 62.57 en 2008, lo que habla de un proceso de mejora en este renglón institucional. En los dos años considerados, la capital del país obtiene el menor valor, lo que por cierto no se corresponde con un menor nivel de ingreso per cápita, pero sin con un bajo crecimiento. En 2001 Nuevo León obtuvo la mejor calificación en materia de derechos de propiedad, mientras que en 2008 fue el estado de Colima. Nuevo León redujo demasiado su calificación en este apartado, mientras que Colima la incrementó. En el caso del primero, esto no se correspondió con un bajo nivel de ingreso y crecimiento, mientras que en Colima el cambio positivo, *ceteris paribus*, no implicó mayor crecimiento.

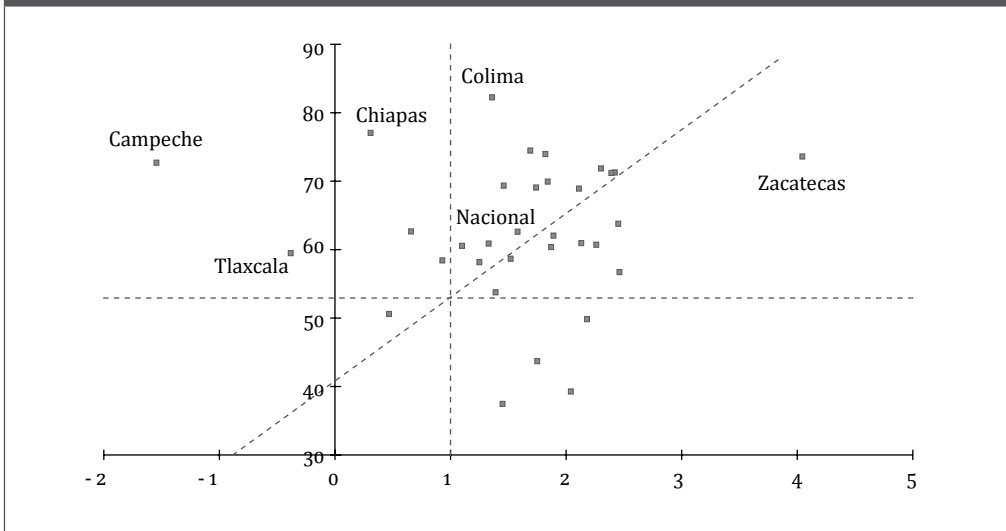
En materia de calidad gubernamental se observan valores bajos, entre 2001 y 2008 la mejora prácticamente es insignificante. El estado con la mayor calidad gubernamental en los dos años considerados fue Aguascalientes, lo que no se correspondió con un crecimiento notable, aunque presenta un nivel de ingreso per cápita muy cercano al promedio nacional. Por otra parte, se encuentra el estado de Baja California Sur, que en los dos años presentó el menor nivel de calidad institucional, un bajo crecimiento y niveles de PIB per cápita por encima del promedio nacional. Nuevo León es un estado que destaca, ya que creció en el periodo 2.45% promedio anual y también incrementó de forma significativa la calidad gubernamental. Ahora bien, también existen estados como San Luis Potosí, que crecen 2.39%, pero no registró un aumento significativo en la calidad de su gobierno.

En el ámbito de tipo de sistema político se observa que se han registrado mejoras, el índice pasa de 39 a 44. En 2001 el estado con la mejor posición en cuanto a sistema político fue el Distrito Federal, mientras que Tamaulipas se situó en el último lugar. Para el 2008 Tamaulipas sigue ocupando el último lugar y Tlaxcala ocupaba el primero. Como se puede deducir, no existe forma de decir que mejoras en el tipo de sistema político conduce a un mayor crecimiento, ya que Tlaxcala presentó un decrecimiento en su ingreso per cápita durante el periodo. Una de las razones, por las cuales, no se puede verificar con certeza la existencia de una relación positiva entre mejora institucional y crecimiento económico tiene que ver con la escasa muestra utilizada. Para hablar de crecimiento es necesario considerar un periodo más largo, pero esto, al menos en el caso mexicano resulta imposible, ya que los registros estadísticos utilizados para medir las instituciones, apenas inician en el año 2000.

Buscando tener mayores elementos para contrastar la hipótesis de investigación,

en lo que sigue se presentan tres diagramas de dispersión que muestran la relación entre la tasa de crecimiento económico y el valor de las diferentes variables institucionales consideradas en 2008. En lo general, no existe forma de señalar, con datos regionales, que las entidades que mejor se encuentra en materia institucional en 2008 son aquellas que más crecimiento económico han observado.

**Gráfico 1. Derechos de propiedad (2008) y crecimiento anual (2001-2008) en México**

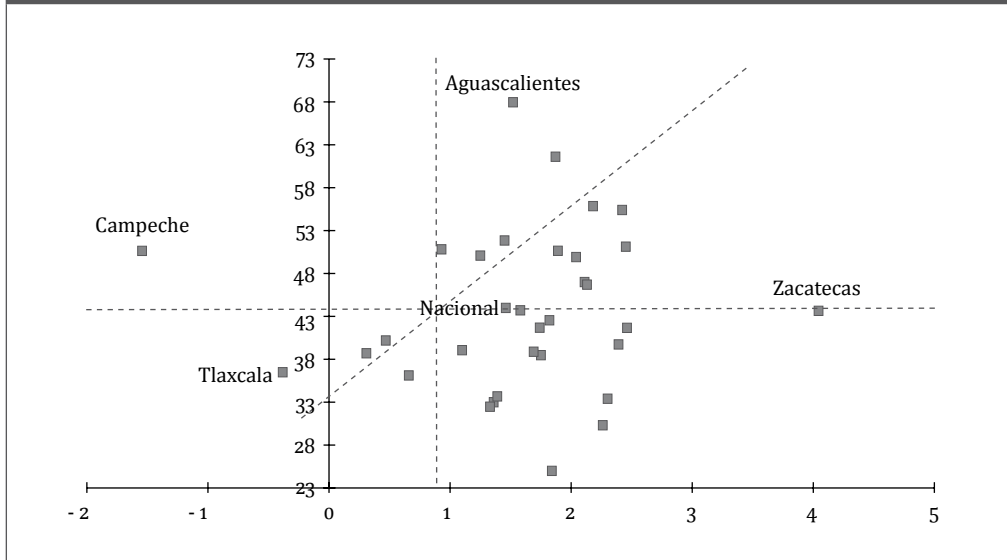


Fuente: Elaboración propia.

De la gráfica 1 se concluye que, tomando como referencia el promedio nacional, por lo menos dieciocho entidades cumplen la hipótesis, el resto no lo hace, de hecho en algunos casos se presentan situaciones contrarias a lo esperado, bastante notorias, como en Campeche, Chiapas y Colima. Sí, el criterio es más estricto y se define una tasa de crecimiento económico igual o superior al 3% como umbral mínimo y un nivel de derechos de propiedad igual o superior a 70.00, entonces sólo Zacatecas, Baja California y el DF confirmarían la hipótesis –éstas últimas dos por presentar un bajo crecimiento y un bajo nivel de protección a los derechos de propiedad.

La relación entre calidad gubernamental y crecimiento económico a nivel regional

**Gráfico 2. Calidad gubernamental (2008) y crecimiento promedio anual (2001-2008) en México**

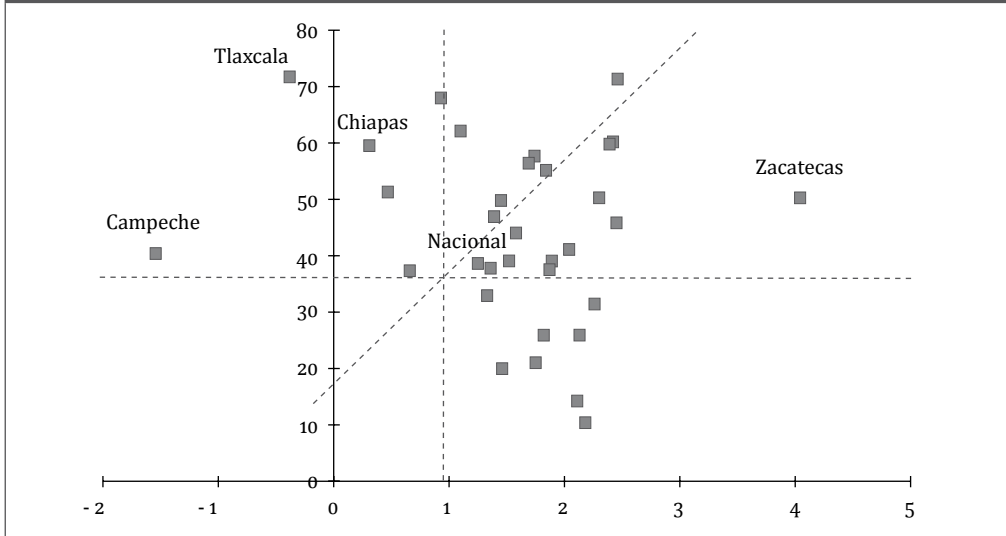


Fuente: Elaboración propia.

tampoco permite afirmar con certeza que mejoras en la calidad del gobierno conducen a un mayor crecimiento económico. Utilizando como referencia el promedio nacional, esto sólo se observa en quince entidades. Se descarta completamente para entidades como Campeche, Aguascalientes y Zacatecas. Ahora bien, si se define como antes, un umbral de crecimiento mínimo de 3.0% y de calidad gubernamental de 70.00, entonces se tendría que sólo Aguascalientes, Zacatecas y Campeche no cumplirían con la hipótesis, el resto de entidades sí. Lo anterior sugiere que se debe profundizar en el tratamiento de los datos, de particular importancia es la realización de pruebas econométricas utilizando como referencia la presente descripción.

En la gráfica 3 se presenta el nivel de sistema político en 2008 y la tasa de crecimiento económico del periodo bajo estudio. En teoría, como en los casos anteriores, se espera encontrar una relación positiva entre las variables, usando como referencia el promedio nacional, esto se cumple en casi la mitad de la muestra. Nuevamente aparecen valores extremos los cuales son Campeche, Zacatecas, Tlaxcala y Chiapas. La

**Gráfico 3. Sistema político (2008) y crecimiento promedio anual (2001-2008) en México**



Fuente: Elaboración propia.

evidencia presentada sugiere la realización de pruebas econométricas que permitan descartar o sustentar la hipótesis de investigación.

## CONCLUSIÓN

Este capítulo representa un primer acercamiento al estudio de la relación entre el crecimiento económico y las instituciones, particularmente los derechos de propiedad, la calidad del gobierno y el tipo de sistema político. Se ha presentado un modelo teórico que vincula las variables de interés de forma positiva, lo que es consistente con la literatura revisada en el plano internacional.

La hipótesis básica no pudo ser comprobada, pero tampoco completamente rechazada. La poca información con la que se cuenta ofrece evidencia contrastante. Por un lado, a nivel nacional, el bajo crecimiento económico en México se correlaciona positivamente con un subdesarrollo institucional. Por el otro, los datos regionales, en algunos casos confirman la hipótesis, pero en otros indican lo contrario.

El presente avance de investigación ha permitido remarcar la necesidad de utilizar



pruebas econométricas para llegar a resultados concluyentes. Por lo escaso de los datos, resulta necesario realizar estimaciones con panel de datos. Está es precisamente la tarea que sigue y que se reportará en lo que sería el reporte final sobre el papel de las instituciones formales en el crecimiento económico mexicano.

---


## Bibliografía

- Acemoglu, Daron y James Robinson. "The role of institutions in growth and development". Working Paper de la Commission on Growth and Development, núm. 10, 2008, pp. 1-44.
- Aghion, Philippe y Peter Howitt. *The economics of growth*. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology, 2008, 477.
- Aron, Janine. "Growth and institutions: A review of the evidence". *World Bank Research Observer*, núm. 1, vol. 15, 2000, pp. 99-135.
- Bandeira, Pablo. "Instituciones y desarrollo económico: Un marco conceptual". *Revista de Economía Institucional*, núm. 20, vol. 11, 2009, pp. 355-373.
- Bates, Robert. "Institutions and development". *Journal of African Economies*, suplemento 1, vol. 15, 2006, pp. 10-61.
- Campos, Nauro y Jeffrey Nugent. "Institutions and growth: Can human capital be a link?". *Revista de la Cepal*, núm. 64, 1998, pp. 7-27.
- Casson, Mark, Marina Giusta y Uma Kambhampati. "Formal and informal institutions and development". *World Development*, núm. 2, vol. 38, 2010, pp. 137-141.
- Díaz-Bautista, Alejandro. *Los Determinantes del Crecimiento Económico. Comercio Internacional, Convergencia y las Instituciones*. México: Plaza y Valdés y El Colegio de la Frontera Norte, 2003.
- Dollar, David y Aart Kray. "Institutions, trade, and growth". *Journal of Monetary Economics*, núm. 1, vol. 50, 2003, pp. 133-162.
- Easterly William. "Benevolent autocrats". Disponible en <<http://bit.ly/HPI4Tx>>, 2011.
- Emara, Noha. "Inflation volatility, institutions and economic growth". *Global Journal of Emerging Market Economies*, núm. 1, vol. 4, 2012, pp. 29-53.
- Feng, Yi. "Political freedom, political instability, and policy uncertainty: A study of political institutions and private investment in developing countries". *International Studies Quarterly*, núm. 2, vol. 45, 2001, pp. 271-294.


- Frey, Bruno y Alois Stutzer. "Happiness, economy and institutions". *Economic Journal*, núm. 466, vol. 110, 2000, pp. 918-938.
- Galindo, Miguel. "Gobernanza y crecimiento económico". *Revista de Economía Mundial*, núm. 23, 2009, pp. 179-196.
- Gaviria, Alejandro, Ugo Panizza, Jessica Seddon y Ernesto Stein. "Political institutions and growth collapses". *Inter American Development Bank, Working Paper*, núm. 419, 2000, pp. 1-29.
- Glaeser, Edward, Rafael La Porta, Florencio López y Andrei Shleifer. "Do Institutions Cause Growth?". *Journal of Economic Growth*, núm. 3, vol. 9, 2004, pp. 271-303.
- Hodgson, Geoffrey. "What are institutions?". *Journal of Economic Issues*, núm. 1, vol. 40, marzo 2006, pp. 1-25.
- Instituto Mexicano para la Competitividad. *Índice de Competitividad Estatal 2010. La caja negra del gasto público, México*, Instituto Mexicano para la Competitividad, 2010.
- Jones, Charles. *Introducción al crecimiento económico*. Madrid: Prentice Hall, 2000.
- Knack, Stephen y Philip Keefer. "Institutions and economic performance: Cross country test using alternative institutional measures". *Economics and Politics*, núm. 3, vol. 7, 1995, pp. 207-227.
- Lee, Keun y Byung-Yeon Kim. "Both institutions and policies matter but differently for different income groups of countries: Determinants of long-run economic growth Revisited". *World Development*, núm. 3, vol. 37, 2008, pp. 533-549.
- Lee, Thanh. "Trade, remittances, institutions, and economic growth". *International Economic Journal*, núm. 3, vol. 23, septiembre 2009, pp. 391-408.
- Mankiw, Gregory, David Romer y David Weil. "A contribution to the empirics of economic growth". *Quarterly Journal of Economics*, núm. 2, vol. 107, mayo 1992, pp. 407-438.
- Meyer, Klaus. "Institutions, transaction costs, and entry mode choice in Eastern Europe". *Journal of International Business Studies*, núm. 2, vol. 32, 2001, pp. 357-367.
- North, Douglas. *Institutions, institutional change and economic performance. Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, pp. 159.
- Pande, Rohini y Christopher Udry. "Institutions and development: A view from below". En: Richard Blundell, Whitney Newey y Torsten Persson (eds.). *Advanced in economics and econometrics: Theory and applications*. Cambridge, Volumen II: Cambridge University Press, 2006, pp. 349-412.
- Rodrik, Dani, Arvind Subramanian y Francesco Trebbi. "Institutions rule: The primacy of institutions over integration and geography in economic development". *International Monetary Fund, Working Paper*, WP/02/189, 2002, pp. 1-44.
- Rodrik, Dani. "Where did all the growth go? External shocks, social conflict, and growth collapses". *Journal of Economic Growth*, núm. 4, vol. 4, Diciembre 1999, pp. 385-412.

- Rodrik, Dani. "Democracies pay higher wages". *Quarterly Journal of Economics*, núm. 3, vol. 114, Agosto 1999a, pp. 707-738.
- Rodrik, Dani. "Institutions for high quality growth". En: Rodrik, Dani (ed.). *One economics many récpes. Globalization, institutions, and economic growth*. Nueva Yersey: Princeton University Press, 2007, pp. 153-183.
- Sala-i-Martin, Xavier. *Apuntes de crecimiento económico*. Madrid: Antoni Bosch Editor.
- Sánchez, Isaac. "Calidad institucional, desaceleración del crecimiento y subdesarrollo en México". En Gutiérrez, Luis y Myrna Limas (coords.). *Nuevos Enfoques del Desarrollo*. Ciudad Juárez: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2011, pp. 47-100.
- Savoia, Antonio, Joshy Easaw y Andrew Mckay. "Inequality, democracy, and institutions: A Critical Review". *World Development*, núm. 2, vol. 38, 2010, pp. 142-154.
- Solow, Robert. "A contribution to the theory of economic growth". *Quarterly Journal of Economics*, núm. 1, vol. 70, febrero 1956, pp. 65-94.
- Weiss, Eli y David Rosenblatt. "Regional economic growth in Mexico. Recent evolution and the role of governance". World Bank, Policy Research Working Paper, núm. 5369, 2010, pp. 1-22.
- Yasar, Mahamut, Catherine Morrison y Michael Ward. "Property rights institutions and firm performance: A cross country analysis". *World Development*, núm. 4, vol. 39, febrero 2011, pp 649-661.
- Zouhaier, Hadhek. "Institutions, investment and economic growth". *International Journal of Economics and Finance*, núm. 2, vol. 4, febrer0 2012, pp. 152-162.





Bienestar,  
derechos y  
desarrollo





## ¿La educación es un derecho humano o un factor del desarrollo humano? Una aproximación a la reflexión situando los casos de Chile, España y México

Myrna Limas Hernández<sup>37</sup> y Lourdes Ampudia Rueda<sup>38</sup>

**Resumen:** A nivel mundial se establece que la educación es un derecho humano que debe satisfacerse para todas las personas independientemente de su condición (género, lugar de nacimiento, edad, credo, etcétera). Sin embargo, también se reconoce como una necesidad, un bien y un elemento indispensable para lograr el desarrollo económico y humano. Esto sugiere que si hombres y mujeres reciben instrucción, el nivel de bienestar se incrementará a medida que cuenten con documentos o habilidades que avalen el nivel de formación. Lo sorprendente es que las personas con una mayor educación formal o título universitario —que son testigos de los acontecimientos del siglo XXI— no acceden necesariamente a mejores empleos o mayores niveles de ingreso; en suma, la sociedad en general —con diferentes grados de estudio— enfrenta y perpetúa desigualdades que generan disparidades en el plano individual, familiar, educativo, económico, laboral y social. Este artículo plantea una revisión no exhaustiva de qué puede entenderse por educación en la década 2010, cómo es posible medir sus logros y se destaca la importancia de su monitoreo. El abordaje teórico se sitúa en la teoría económica y los derechos humanos como ejes centrales. Las principales fuentes de datos son los Informes del Desarrollo Humano 2010 y 2011 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, así como recursos e instrumentos legales de índole internacional. El propósito es captar y mostrar de qué manera el contexto educativo [a través de la revisión y análisis de un conjunto de

- 
37. Mexicana. Doctora en Integración y Desarrollo Económico, Profesora titular de tiempo completo de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México. Integrante del cuerpo académico de Estudios Regionales de Economía, Población y Desarrollo, y Miembro de la Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo. LGAC: Economía del desarrollo, Estudios de población, Economía regional y Estudios con perspectiva de género. Correo de contacto: mlimas@uacj.mx.
  38. Mexicana. Maestra en Economía Regional, Profesora titular de tiempo completo de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México. Integrante del cuerpo académico de Estudios Regionales de Economía, Población y Desarrollo, y Miembro de la Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo. LGAC: Economía del desarrollo, Estudios de población y Economía regional. Correo de contacto: lampudia@uacj.mx.

indicadores de educación referidos a México, Chile y España] promueve condiciones de desigualdad de oportunidades entre las personas y sugiere confirmar por qué debe reconocerse y garantizarse que el acceso pleno a la educación en condiciones de igualdad es una inversión y un proyecto acorde con el desarrollo humano.

**Palabras clave:** educación, derechos humanos, bienestar y desarrollo.

**Abstract:** At global level stipulates that education is a human right which must be satisfied all persons regardless of their status (gender, place of birth, age, creed, etc.). However, it is also recognized as a need, a public or private good and an essential requirement for economic and human development. This suggests that if men and women are taught, the comfort level will increase as you count on documents supporting the training level. Nevertheless, people with a higher formal education or university degree -who witness the events of the twenty-first century- does not necessarily have access to better jobs and higher levels of income. In short, generally the societies with different levels of study face and perpetuate inequalities that generate disparities at the individual level, family, educational, economic, and social work. This paper presents a non-exhaustive review of what education can be understood by the early 2010, how is possible to measure its achievements, and highlights the importance of its monitoring. The theoretical approach is economic theory and human rights as central. The principal sources of data are the Human Development Reports 2010 and 2011 of the United Nations Development Programme and some resources and legal instruments of an international nature. The purpose is to note and display how the educational context, through the review and analysis of a set of education indicators related to Mexico, Chile and Spain, promotes conditions of inequality of opportunity among people and suggests to confirm why should recognized and guaranteed that the full access to education in conditions of equality is an investment and a project according to the human development.

**Key words:** education, human rights, welfare and development.

## INTRODUCCIÓN

En un amplio contexto de las naciones, la educación es concebida como un derecho humano con implicaciones de bienestar para todas las personas indistintamente de su género, lugar de nacimiento, edad o credo. No obstante, la educación también es una necesidad, un bien y un componente preciso para lograr el desarrollo económico y humano. Esta situación sugiere que si hombres y mujeres reciben instrucción —generalmente se



reconoce la de tipo formal—, su nivel de bienestar pudiera potencialmente elevarse y por lo tanto impactar a favor del desarrollo humano. Esto significa que las personas que cuentan con algún grado avanzado de educación o un título universitario debieran acceder a empleos, mayores niveles de ingreso y a mejores niveles de bienestar. En cambio, si ocurre lo contrario, las sociedades enfrentan y perpetúan desigualdades que generan disparidades en el plano individual, familiar, educativo, económico, laboral y social. Ante este contexto, el artículo plantea una revisión no exhaustiva de qué puede entenderse por educación en el siglo XXI de modo que sea posible no solo medir sus logros en diversos tiempos y espacios sino destacar la importancia de su monitoreo. El abordaje teórico y metodológico sitúa la teoría económica y la propuesta de los derechos humanos como los ejes centrales. Las principales fuentes de la información empírica se basa en los informes del desarrollo humano 2010 y 2011 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, así como en diversos recursos e instrumentos legales de índole internacional, que nos permiten formular diagnósticos y análisis abreviados del acontecer educativo. El propósito de estas reflexiones buscan captar y mostrar de qué manera el contexto educativo —ilustrado a partir de la revisión y análisis de un conjunto de diversos indicadores de educación referidos a México, Chile y España— promueve condiciones de desigualdad de oportunidades entre las personas y sugiere confirmar por qué debe reconocerse y garantizarse que el acceso pleno a la educación en condiciones de igualdad es una inversión y un proyecto acorde con el desarrollo humano. La organización de este artículo comprende tres apartados que exponen, primero, una breve revisión teórica acerca del origen de la educación como concepto. En segundo término se sitúa la pertinencia de reconocer la educación como un derecho humano y se discuten algunos planteamientos teóricos que ilustran los contextos que prevalecen en México, Chile y España en términos empíricos a través de indicadores económicos y de educación. Finalmente, se apuntan algunas ideas a manera de conclusiones.

## **LA EDUCACIÓN: DERECHO HUMANO Y FACTOR DE BIENESTAR**

### **La educación: una garantía constitucional restringida**

Seguramente, la mayoría de las personas da o damos por hecho que la educación es una garantía constitucional que por ende es un derecho para todos los ciudadanos y todas las ciudadanas. Sin embargo es pertinente reflexionar si esta situación se cumple. Pero antes de hacer este abordaje conviene recordar que la garantía constitucional es, conforme a

su definición más simple, el conjunto de derechos o mecanismos que la Constitución de un Estado reconoce a todos los ciudadanos(as). De esta forma, la garantía constitucional no solo protege o permite defender a las personas cuando alguno de sus derechos es vulnerado sino que admite que la víctima recurra ante un tribunal de justicia para presentar su situación.<sup>39</sup>

El ejercicio de abstracción en turno sugiere considerar dos posturas:, cuestionar el grado del cumplimiento de la educación como una garantía constitucional por un lado y, por otro, recapacitar la garantía constitucional de la educación en razón de su gratuidad y obligatoriedad donde se ponga al descubierto que este derecho se ejerce en beneficio de todos los niños y todas las niñas de manera prioritaria aunque ello afecte a ciertos grupos de personas, incluidos los formatos promovidos en sistemas de educación formal, informal y no formal.

En el caso de la primera postura, Tomasevsky (2002: 26 y 27) permite confirmar, a través de un cuadrante de listas, que efectivamente existen países donde se garantiza constitucionalmente —o no— de manera expresa el derecho a la educación. En su informe precisa con toda claridad que 142 países cuentan con esta garantía; que en 37 países el derecho a la educación está limitado a los ciudadanos y residentes, y en otro número considerable de países este derecho se hace efectivo de manera progresiva o gradual. El mapa 1 intenta presentar que los países que sí establecen constitucionalmente la garantía de la educación para todos los niños (niñas) son: Albania, Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Austria, Bélgica, Belice, Bolivia, Canadá, Chile, China, Cuba, España, Finlandia, Irlanda, México, Noruega, Países Bajos, Paraguay, Perú, Suecia, Uruguay, entre otros. Algunos países donde esta garantía se advierte parcial o de realización progresiva son Bangladesh, Camerún, Guinea, India, Iraq, Israel, Mongolia, Nepal, Sierra Leona, Sudán o Zimbabwe, entre otros. Por su parte, Armenia, Camboya, Chipre, El Salvador, Eslovaquia, Eslovenia, Filipinas, Grecia, Guatemala, Hungría, Kuwait, Luxemburgo, Marruecos, República Checa, Turquía, Vietnam o Yemen, entre otras naciones, limitan la garantía o la protección en materia educativa solo para el caso de los ciudadanos o residentes. Pero esa situación no es la más grave, en países como Angola, Burundi, Estados Unidos de América, Etiopía, Mauritania, Kenya, República Centroafricana, Senegal, Singapur, Zambia, y otros, la educación no es todavía una garantía constitucional en el siglo actual.

---

39. Fuente: Diccionario de la Real Academia Española y notas del curso de Educación Cívica de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso en Chile. Para mayores datos ver los sitios <[www.rae.es](http://www.rae.es)> y <[enlaces.ucv.cl/educacioncivica/dicciona/letras/g.htm](http://enlaces.ucv.cl/educacioncivica/dicciona/letras/g.htm)>.



mulación o la utilización de conocimientos de manera nociva entre la población.<sup>40</sup> Este breve análisis exige cuestionar: ¿Qué podemos entender por educación en el siglo XXI? y ¿Por qué la educación ha requerido y requiere reconocerle como un derecho humano?

### **Educación como un derecho: origen del concepto, marcos regulatorios y mecanismos de protección**

El término educación se ha interpretado de diversas maneras a lo largo del tiempo; los pedagogos y los filósofos de la educación han sido quienes se han distinguido de manera particular por formular algunas propuestas pero, antes de abordarlas, vale remontarse al origen del vocablo. Según apuntan Díaz y Alemán (2008), en la raíz etimológica del concepto educación aparecen en principio dos formas, aparentemente contrapuestas. Educación<sup>41</sup> se asume como una derivación del latín *educare*, que equivale a proporcionar lo necesario desde afuera y es sinónimo de conducir, guiar, formar, instruir u orientar; pero también se deduce de *educere* que significa extraer o sacar algo que ya estaba dado de antemano. De esta forma, por un lado la educación proporciona información o conocimiento y, por otro también lo extrae u obtiene de una u otra manera o persona.

Independientemente que se pueda ser partidario de una u otra formulación, lo cierto es que la educación es un proceso que implica una acción y efecto de educar que se asocia con la crianza o la enseñanza que se otorga a niños, niñas y jóvenes o se vincula con la instrucción que se ejerce por medio de la acción docente; de esta manera corresponde a x o y individuo asumir una posición de liderazgo para conseguir un aprendizaje significativo para el que aprende. Por tanto, en cuanto a las propuestas que se anticipaban, una revisión teórica no exhaustiva sugiere que estudiosos como Kant, Rousseau, Comte, Dukheim, Maslow o Dewey proponen que los seres humanos tienen necesidad de recibir instrucciones o saber de dónde partir para enfrentar las presiones del ambiente por lo que la educación es la alternativa o la respuesta inmediata no solo porque constituye un instrumento, proceso continuo o acción que tiene por objeto

---

40. Una lectura que aborda estas ideas de manera interesante es La educación en el marco del nuevo capitalismo de Juan Carlos Tedesco. Para mayores detalles ver la referencia.

41. Las ideas originales de este contenido se formulan en el Diccionario de la lengua española disponible en el sitio de la Real Academia Española, <[www.rae.es](http://www.rae.es)>.

formar al ser humano sino porque es un recurso que conviene utilizarlo de manera cotidiana y en la vida actual y futura.<sup>42</sup>

Otra propuesta relacionada con la definición de educación está expresada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) —entendida como un marco institucional con énfasis internacional— la cual señala: “educación es un factor esencial para el desarrollo humano, social y económico, y fomenta un mundo sostenible que permite a los niños (as) y adultos (as) que se encuentran social y económicamente marginados (as)<sup>43</sup> salir de la pobreza por su propio esfuerzo y participar plenamente en la vida de la comunidad”.<sup>44</sup> En esta propuesta, la educación no solo se convierte en un instrumento obligatorio para que toda persona pueda dar respuesta a su vida cotidiana sino que nos alerta que en el ambiente existen brechas entre la población que exigen mayores conocimientos y habilidades para la lucha diaria. Ante estas circunstancias, basten estas referencias sobre el concepto para dar un vistazo a lo que apuntan las fuentes formales (léase legislaciones) —donde la figura del Estado moderno es crucial— en relación con las metas de la educación.

Si revisamos el caso de Iberoamérica, la Organización de los Estados Iberoamericanos propone las Metas educativas 2021 (OEI, 2008: 16). Este documento postula que en 1990 los representantes de casi todos los países del mundo suscribieron la Declaración Mundial sobre la Educación para Todos en función de cumplir seis metas clave que indican: 1) extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, 2) velar para que antes de 2015, todos los niños y niñas tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen, 3) velar para que sean atendidas las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa, 4) aumentar hasta el año 2015 el número de jóvenes y adultos alfabetizados en un 50% con especial hincapié en las mujeres, 5) suprimir las disparidades entre géneros en la educación primaria y secundaria antes de 2005 y lograr antes de 2015 la igualdad entre los géneros en relación a la educación, con especial cuidado a los

---

42. Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública en <[www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)>. Consulta el 26 de septiembre de 2012.

43. Los paréntesis de inclusión de género son anotaciones de las autoras.

44. Fuente:<<http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/right-to-education/>>.

progresos educativos de las niñas y 6) mejorar los aspectos cualitativos de la educación para lograr mejores resultados de aprendizaje, especialmente en lecto-escritura, aritmética y competencias prácticas básicas.

Un primer balance al respecto, también incluido en la metas educativas 2021 (ídem: 18) y con el que se coincide, plantea que el cumplimiento de la educación para todos exige considerar las condiciones económicas y sociales de la población, sobre todo de aquellos sectores más desprotegidos, sin olvidar la dependencia estrecha entre el contexto sociocultural de las familias y los progresos educativos de sus hijos. Añade que un informe elaborado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la UNESCO destacan que para alcanzar las metas establecidas es necesario modernizar la gestión de la educación, profesionalizar y dar protagonismo a los educadores; otorgar un papel más relevante a la comunidad educativa local; incorporar las tecnologías de la información y la comunicación al proceso enseñanza y aprendizaje; orientar el currículo hacia la adquisición de competencias básicas, formar ciudadanos activos y responsables; asegurar la conexión con los anhelos de los jóvenes; entre otras medidas.

Al respecto, el caso de Chile es muy ilustrativo. Recientemente, tras la acumulación de tres años de tramitación (2006-2009), de varias protestas estudiantiles masivas, una larga lista de opiniones encontradas y debates, entre otras expresiones, se logró promulgar la Ley General de Educación —derogando la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE, 1990)— en lo referente a la educación general básica y media estableciendo principios y obligaciones así como cambios en la manera en que los niños han de ser educados. Según diversos portales y notas de la prensa escrita, *grosso modo*, la nueva Ley de enseñanza se inspira en los siguientes principios: universalidad y educación permanente, calidad de la educación, equidad, autonomía, diversidad, responsabilidad, participación, flexibilidad, transparencia, integración, sustentabilidad e interculturalidad. Lo novedoso en esta nueva Ley es que busca ampliar el abanico de oportunidades diversificando el contexto para que pueda cumplirse el derecho a la educación. Esto es, sucede por ejemplo que la educación comprende un cambio curricular que tendrá efecto en 2017 al ocurrir que el nivel básico contempla de 1° a 6° año, la educación media se amplía de cuatro a seis años por lo que ha de favorecerse la educación integral (formativa y cognitiva) de los jóvenes en función de controlar la calidad de la educación a través de cuatro instituciones referidas como el Ministerio de Educación, Consejo Nacional de Educación, Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación. Si esto ocurre vale aceptar que la reforma pretende construir una

nueva institucionalidad donde las principales medidas de la nueva ley contemplan el cumplimiento del derecho a la educación para todas las personas. Según se entiende, el sistema educativo actual en Chile ha enfrentado situaciones difíciles por lo que se ha establecido imperativo que las familias hagan esfuerzos extraordinarios para que sus integrantes dejen de lado la enseñanza pública y opten por formarse en escuelas privadas reconocidas (ante los casos de corrupción) dado el propósito de garantizar mejores futuros. Por ello no debe sorprender que Chile priorice la posibilidad de diversificar los proyectos educativos en función de establecer un sistema mixto de provisión de enseñanza obligatoria reconociendo la educación especial diferencial de jóvenes, adultos y la interculturalidad, y considere dotar de autonomía a los establecimientos para propiciar la diversificación de los proyectos educativos pero incrementando las exigencias y controles a los sostenedores de los colegios.<sup>45</sup>

Otro caso de reforma educativa que ha estado en la mira es el español. El gobierno de España aprobó el anteproyecto de la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) que sustituirá a la ley vigente desde 2006 referida como Ley Orgánica de Educación (LOE). El nuevo proyecto —al igual que en el caso chileno— ha provocado diversos debates, polémicas y manifestaciones. Veamos por qué en la siguiente reseña. En principio vale exponer la definición de educación en ambas leyes. La LOE plantea la educación como “el medio de transmitir valores, renovar la cultura... promover la solidaridad y evitar la discriminación... Es el medio más adecuado para garantizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, responsable, libre y crítica”. En cambio el anteproyecto de la LOMCE apunta la educación “como medio para crear ciudadanos empleables y capaces de competir en el libre mercado” cuando establece que “el nivel educativo de los ciudadanos determina su capacidad de competir con éxito en el ámbito del panorama internacional y de afrontar los desafíos que se planteen en el futuro. Mejorar el nivel de los ciudadanos... supone abrirles las puertas a puestos de trabajo de alta cualificación, lo que representa una apuesta por el crecimiento económico y por un futuro mejor”. En el caso de la LOMCE, no sorprende que la prensa escrita difundiera particularmente en 2012 que la nueva ley buscara mejorar tanto la calidad de la educación española como la empleabilidad de los jóvenes en función de considerar medidas como fortalecer la formación integral de los alumnos, conseguir que el sistema educativo sea una plataforma mejor para conseguir empleo, reforzar la

---

45. Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, BCN disponible en el sitio <[www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)> y el Portal de la educación Educar Chile con dirección electrónica <[www.educarchile.cl](http://www.educarchile.cl)>.

formación en lengua, inglés, ciencias y matemáticas, ajustar la aplicación de pruebas finales al final de cada etapa, vincular aula y empleo, atajar los problemas de abandono y fracaso escolar, eliminar la selectividad e incrementar la autonomía de los centros considerando el cumplimiento de la convención internacional sobre la lucha contra las discriminaciones en la enseñanza.<sup>46</sup> Por lo anterior, tanto las definiciones como el rumbo que habrá de tomar la LOMCE refuerzan nuestra idea de resolver qué la educación no cuenta con un significado único por lo que conviene adecuarlo y comprenderlo de manera adecuada en este siglo.

En cuanto al plano mexicano, el interés por la reforma educativa no ha sido la excepción. El artículo segundo de la Ley General de Educación publicada en 1993 sufrió una última reforma que fue publicada el 09 de abril de 2012 en el Diario Oficial de la Federación. En su contenido hace constar: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación y, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables. La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar a mujeres y a hombres, de manera que tengan sentido de solidaridad social”.<sup>47</sup>

Por su parte, el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios—, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias. La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la inde-

---

46. Fuente: noticias de los portales españoles denominados Universia, El Instituto Nacional de Estadística y El Confidencial. Ver referencias. Notas publicadas el día 21 y 25 de Septiembre de 2012.

47. Fuente: Ley General de Educación. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993. Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis. Última reforma publicada DOF 09-04-2012. Consulta en el sitio web <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137.pdf>>.



pendencia y la justicia. [Y aclara] IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita. V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos —incluyendo la educación inicial y a la educación superior— necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura”.<sup>48</sup> En este caso, vale destacar la necesidad por parte del Estado de reconocer que la educación es una garantía constitucional que habrá de estipularse por escrito dentro de un marco legal. En estas circunstancias vale insistir: ¿Qué ocasionó esta situación y por qué los países cuentan con la facultad de poder restringir este derecho? Invitamos a cada lector(a) a seguir indagando posibles respuestas.

Para facilitar esta tarea resulta interesante retomar la propuesta de Turbay (2000) ya que enmarca el derecho a la educación desde el marco de la protección integral. Según su estudio la educación (informal, no formal y formal) contribuye de modo fundamental a alcanzar el pleno desarrollo de la personalidad, que es un factor del desarrollo y del progreso de las naciones, y debe permitir que las personas adquieran un “instrumental cognitivo básico” que garantice que en un mundo complejo puedan multiplicarse los saberes a lo largo de toda la vida para que cada quien pueda apropiarse de nuevos conocimientos, reconstruirlos y construir o producir otros nuevos u otras aplicaciones de los mismos a la vida. Este instrumental, sugiere la autora, comprende una gama de elementos que incluyen “aprender a aprender, aprender a pensar, aprender a observar, a escuchar y concentrarse, aprender a manejar las herramientas básicas de la lectura y la escritura, aprender a resolver problemas, valorar las distintas formas y campos de conocimiento, aprender a poner en marcha proyectos y tener conciencia de que el aprendizaje es una cuestión para toda la vida”. En nuestra opinión, la educación se adecua a una curva de aprendizaje que experimenta cada individuo a partir de acumular experiencias, saberes, habilidades que se operan y comparten en la cotidianidad a lo largo de toda la vida pero no por ello debe justificar brechas en el bienestar o dar cabida a situaciones de discriminación, exclusión o marginación.

---

48. Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Febrero de 1917. Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis Texto vigente. Última reforma publicada DOF 09-08-2012. Consulta en el sitio web <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>>.

El cierre de este apartado sugiere enunciar una primera conclusión. Al parecer, los significados y representaciones de la educación consienten que es un asunto que encierra un gran valor y debe defenderse en tanto admita la dotación y reproducción de aprendizajes y saberes a favor de todas las personas y de la ampliación en el acceso a oportunidades. De esta forma, al dar respuesta a la interrogante qué podemos entender por educación procede reconocer que es un medio que da cabida a diversas situaciones complejas y es una vía, un elemento muy valioso y poderoso al servicio del desarrollo humano, que coadyuva para producir resultados favorables, beneficios económicos y esquemas alternativos que contribuyan a favorecer la promoción de ambientes de no pobreza, no exclusión, no marginación y no discriminación. La realidad confirma que la búsqueda de resultados y ambientes favorables en función de la educación no es sencilla y ello advierte hacer frente a varios obstáculos por lo que ha sido necesario asumir la educación como un derecho humano que ha requerido contemplarle en la ley a través de tratados, principios y en diversas fuentes del derecho internacional. Pese a que esta práctica no resulta desconocida vale repensar ¿Qué es un derecho humano? Y ¿por qué la educación debió constituirse como un derecho para toda la humanidad?

### **La educación como un derecho humano**

Según la Organización de las Naciones Unidas y la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas:<sup>49</sup> “los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua o cualquier otra condición... deben reconocerse como derechos inalienables, aplicables en igual medida a todas las personas, irrevocables, intransferibles, indivisibles e irrenunciables y el primer reconocimiento universal que da soporte a estas características quedó establecido en la Asamblea General reunida en París el 10 de diciembre de 1948 mediante la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH)”. En ese reconocimiento, la comunidad internacional se comprometió tanto a defender la libertad, la igualdad de dignidad, la justicia de todos los seres humanos, promover la enseñanza y la educación del respeto a estos derechos y libertades como

49. Fuente: Portal de Naciones Unidas. Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos disponible en el sitio <[www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx](http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx)>. consulta el 22 de Septiembre de 2012.

a protegerlos en cualquier lugar y en todo momento para bien de todo individuo o grupo de personas.<sup>50</sup>

Entre los derechos humanos se incluyen el derecho a la vida y a la libertad, la libertad de opinión y de expresión, el derecho al trabajo y la educación, entre otros. En el caso de este último, el artículo 26 de la DUDH coincide en ciertos rasgos con el artículo 3° de la CPEUM cuando apunta: “Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales... [Y aclara] Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”.<sup>51</sup>

Es cierto que los derechos humanos incluyen derechos y obligaciones que han de respetarse en el plano individual y desde el Estado. Por ello, el cumplimiento de la educación como un derecho humano ha exigido que los gobiernos de distintos países no sólo se adhieran o estén a favor de la DUDH sino que adquieren una serie de compromisos para asegurar su cumplimiento desde diversas plataformas<sup>52</sup> como los postulados en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social de Copenhague, la conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing, la Declaración Mundial de Educación para todos, Agenda 21, el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, la Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, la Convención de los Derechos del Niño, la Convención contra todo tipo de Discriminación en la Esfera de la Enseñanza, por mencionar algunas.

---

50. Al respecto vale aclarar que el derecho humano a la educación se encuentra establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y sirve de guía para que diversos Pactos Internacionales, la Convención de los Derechos del Niño y otros tratados y declaraciones internacionales formulen y legislen mediante diversos recursos de derecho internacional que deben ser puestos en marcha para el beneficio individual y común. Fuente: PDHRE, <<http://www.pdhre.org/rights/education-sp.html>>.

51. Fuente: Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. Consulta 20 de septiembre de 2012. Sitio electrónico: <<http://www.un.org/es/documents/udhr/history.shtml>>.

52. Para mayores detalles se recomienda revisar el sitio de la organización denominada People’s Movement for Human Rights Education o Movimiento de los Pueblos para la Educación en Derechos Humanos (PDHRE) cuya dirección electrónica es <<http://www.pdhre.org/rights/education-sp.html>>.

La lectura general de estos apuntes advierte que a nivel mundial se establece que todas las personas gozan de derechos humanos entre los cuales el derecho a la educación es estratégico, no sólo porque se vincula con otros derechos sino porque la relación esperada es que mayor educación debe generar un mayor bienestar y desarrollo. En esta lógica, si educación significa —retomando los apuntes de Turbay (2002: ídem)— que las personas pueden contar con un instrumental cognitivo básico que hace posible el incremento o multiplicación de saberes a lo largo de toda la vida, entonces puede anticiparse un mejor cumplimiento de derechos ya que a mayor instrumental cognitivo menor probabilidad de discriminación. Y además, entre mayor formada esté una persona o grupo de personas se espera el goce de una mayor igualdad ante la ley y entre las personas, una menor segregación, una mayor oferta de empleos no precarios, una demanda de mejores niveles salariales, un mayor nivel cultural, mejores niveles de calidad de vida, seguridad social, derecho al desarrollo y una mayor libertad para participar en la toma de decisiones. En otras palabras, el avance del derecho a la educación facilita el avance de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. ¿Ocurre así? Creemos que sí, al menos en algunos casos.

Por tanto, al reconocer la importancia que soporta el cumplimiento del derecho a educarse desde su carácter o reconocimiento universal es válido aceptar que la educación es una necesidad básica que debe satisfacerse de manera prioritaria desde el Estado y bajo el auspicio de instancias públicas y/o privadas para el disfrute y el bienestar de todas las personas. Queda claro que el reconocimiento de la educación como un derecho humano y una necesidad (e incluso como un bien público) es necesario pero no suficiente cuando se observa que las estrategias educativas o las metas estipuladas en diversos planes de desarrollo dan por resultado escenarios adversos no anticipados. Por ejemplo, pese a los esfuerzos realizados y recursos destinados en el ámbito educativo pueden advertirse diferentes situaciones que a la postre se reconocen como obstáculos importantes para el desarrollo y el bienestar. Entre estos se cuentan: a) la educación no garantiza la mitigación de la pobreza, b) la educación, en lugar de representar una inversión, se traduce en deuda para varios grupos de población, c) la educación pese a su objetivo de generar capital humano se convierte en un elemento de segregación, d) el nivel de escolaridad produce brechas de recursos, de conocimientos, de pobreza y de ingreso, para las diferentes familias o grupos de población, e) los estudiantes desertores (excluidos) enfrentan dificultades no solo en el ámbito de la educación formal sino que no tienen garantizado el empleo, f) los títulos de los estudiantes del sistema esco-

larizado representan barreras en el mercado laboral, g) el modelo de globalización ha impuesto mayores requisitos a la población que no necesariamente son cubiertos por el sistema de educación formal (dotación de nuevas tecnologías, dominio de idiomas, modelos interculturales —bilingües y multilingües—, incremento de la oferta educativa observada como un bien privado, promoción de alianzas e iniciativas),<sup>53</sup> entre otros.

La conclusión que se deriva de lo anterior exige aceptar que la variable educación no solo representa una paradoja para el desarrollo sino que constituye un factor que define los proyectos individuales y de las familias. No hay duda, el acceso a la educación, al conocimiento y a la cultura son factores clave que no solo permiten hacer frente a las desigualdades sino que constituyen catalizadores de desarrollo. La preocupación por comprender desde un plano intelectual las situaciones que afectan a los individuos en función de su interacción con las empresas o los gobiernos en el ámbito educativo sugiere dirigir la atención en el discurso que ofrece la ciencia económica ya sea porque ha venido enfatizando —retomando a Calderón, Ríos Rolla y Ceccarini (2008)— la conveniencia de cuestionar los resultados arrojados por la relación educación-empleo, educación-pobreza o educación-globalización sino por los debates en la política gubernamental que propician los argumentos y evidencia empírica generada desde la ciencia económica. Por lo anterior, la educación ha sido un tema que se ha incorporado en el campo económico no solo porque el financiamiento de la educación es una prioridad de los responsables del cambio educativo, o porque los impactos de la educación en la productividad, los ingresos laborales o en el crecimiento de los países exige su formalización y monitoreo a través de modelos, sino porque principalmente el contexto de escasez de recursos que padecen todas las economías limita la agenda del desarrollo económico, político y cultural. Por consiguiente, teniendo estas ideas en mente, se expone enseguida un breve recorrido del análisis de la educación desde la perspectiva económica destacando las características que han determinado el abordaje de la Economía de la educación.

---

53. En el caso de México, tales iniciativas fueron impulsadas a través de la vinculación y articulación de acciones mediadas por escuelas, coordinaciones y gobiernos de diversos estados y municipios, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), las secretarías de educación y salud de los estados, los sistemas estatales del desarrollo integral de la familia (DIF), fundaciones y otras agencias para operar diversos programas como: Todos los niños en la escuela, Escuela Amiga, Construye-T, Imagina-T, Escuela siempre abierta, crea tu espacio, entre otros, cuyos beneficiarios(as) son considerados grupos vulnerables y/o excluidos. Para mayores detalles se recomienda consultar el sitio de la UNICEF disponible en <<http://www.unicef.org>>.

## La educación desde la perspectiva económica y su asociación con el desarrollo

El abordaje de la educación desde la perspectiva económica atiende diversos enfoques que han surgido de las investigaciones elaboradas por Schultz, Denison y Becker en la década 1960, citados en Calderón, Ríos Rolla y Ceccarini (2008), en sus teorías del capital humano y la función de producción de la educación. Los conceptos económicos o temas que se han posicionado en la educación con gran fuerza son inversión y calidad, producción, eficiencia, eficacia y productividad, costos, que en síntesis han propiciado su estudio a través de tres ejes que incluyen: a) la relación entre insumos y resultados educacionales, b) la relación entre educación, ingresos y crecimiento económico, y c) el estudio de los mecanismos de mercados para financiar los servicios educativos.

En esta perspectiva, vale destacar la teoría del capital humano propuesta por Schultz (citado en Rodríguez, 2012) cuando concibe a la educación como una inversión que busca proporcionar beneficios y satisfacciones a los individuos de manera directa al aumentar sus ingresos futuros puesto que potencialmente habrá de favorecer el empleo en el mercado laboral beneficiando de manera indirecta a los empresarios al ocurrir que el incremento de los conocimientos aumenta las capacidades productivas. Ante esta propuesta, una interpretación errónea por estudiosos de la Economía u otras disciplinas es que la educación debe satisfacer la necesidad de los empleadores al formar a las personas para que sean trabajadores(as). Por ello, la lectura crítica de esta postura sugiere que la perspectiva economicista “permite” que la gente más educada sea más productiva y ello propicia un aumento en el ingreso nacional bruto como en los ingresos individuales. Sin embargo, la no cobertura total educativa no debe responsabilizar a los individuos por el hecho simple de “no querer estudiar” sino que en esta responsabilidad están implícitas tanto la falta de oportunidades como la presencia de desigualdades sociales.

En el caso de Becker (citado en Calderón, Ríos Rolla y Ceccarini, 2008) su obra plantea dos ideas particulares que conviene enfatizar: 1) una fuerza de trabajo bien entrenada es un activo importante para un país puesto que la capacitación de los trabajadores aumenta la capacidad productiva de la fuerza laboral y 2) el salario mínimo debe eliminarse para incentivar a las empresas a contratar un mayor número de desempleados. Ambas ideas procuraron mostrar que la racionalidad económica exige realizar diagnósticos considerando costos y beneficios independientemente de considerar a las personas o sus comportamientos como bienes de consumo que, al igual que otras mercancías, tienen un precio y producen satisfacciones. De igual manera que en

el caso de Schultz, las propuestas de ambos estudiosos vale revisarlas con sumo cuidado y cautela ya que la educación es un foco de atención que interesa a amplios sectores de la sociedad [padres, madres, estudiantes, docentes, políticos, economistas, especialistas en educación, empresarios, sindicatos, etcétera] que se (re)produce en contextos sociales que son influidos por la cultura común de una sociedad que en definitiva generan valores y conocimientos que se transmiten a través de las generaciones.

Por ende, cabe ensalzar que este interés o proceso no ha de reducirse a un hecho de importancia menor, ya que de generarse la batalla que resuelva que la tendencia de la educación es que procede adoptarle como un servicio privado y no como un bien público [en tanto debe considerarse como un bien lucrativo, dadas las necesidades de los empresarios] es innegable que se corre el riesgo de no privilegiar la educación como un derecho humano; que dado su carácter colectivo debe cumplirse por el Estado. De este modo, la educación como batalla debe asumirse como un factor de movilidad social que no constituye el eje responsable de la productividad sino que es un fin en sí mismo que ha de promover la igualdad de oportunidades y la equidad, independientemente del papel que cumpla en el aparato productivo. En otras palabras, la educación es un factor cuyo centro consiste en dignificar la vida y el bienestar de las personas, que no necesariamente consiente invertir en ella para mejorar la productividad. Ante estas reflexiones, y para tener una idea más completa de las implicaciones de estos apuntes, tiene sentido revisar qué sucede en la plataforma educativa considerando las tendencias que se vislumbran en tres casos particulares, previamente anticipados: España, Chile y México.

### **Tendencias de la educación en España, Chile y México**

En este apartado se analiza la tendencia de los indicadores de la educación, el presupuesto destinado a la educación y la distribución del ingreso de la población de tres países de referencia a saber España, Chile y México. Como preámbulo vale advertir que de acuerdo con Muñoz Izquierdo (2000) desde finales del siglo pasado América Latina incrementó su población en 150 millones de habitantes por lo que una característica a destacar es la juventud de este segmento poblacional. Esta condición se convierte en un factor importante de la demanda por educación como en un problema de cobertura. En ese sentido, conforme las cifras registradas por los informes de desarrollo humano publicados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que constituyen las fuentes de los próximos cuadros y no necesariamente son sujetos a

comparación pero se hará caso omiso en algunos casos para detectar las variaciones, se aprecia un incremento en la población total y urbana en la década 2010, una población relativamente joven y con rezagos significativos en materia de educación que requieren para los casos de Chile y México un esfuerzo intenso en materia de planeación del desarrollo para conseguir los resultados esperados, que vale destacar, no se han conseguido en el lapso de cuatro décadas.

Para mayor detalle, según consta en el cuadro 1, la composición de la población de esta tercia de naciones presenta un incremento en el número de habitantes equivalente a 200,000 personas en el lapso de un año para Chile y superior al millón para los casos de España y México. De los casos de interés, en el lapso de un año (2010-2011), la concentración poblacional más alta tuvo lugar en México al pasar de 110.6 millones a más de 114 millones de personas en 2011. En concreto, esta última cifra rebasa 2.46 veces aquella registrada en España (46.5 millones) y multiplica de manera significativa (6.63 veces) a la población chilena de ese mismo año. Lo destacable en los tres casos es que al comparar los datos de las décadas 1990 y 2010 se tiene que mientras en España la tasa de crecimiento anual ha incrementado y ha descendido en los otros dos países en consideración, la concentración poblacional en las urbes ha tendido a crecer en España y Chile y caído en México. En términos generales, la interpretación global determina que el patrón de las características demográficas está demandando un incremento en las necesidades y en las inversiones de infraestructura a costa de padecer un descenso y deterioro en los recursos disponibles. Esta anotación exige prestar atención al hecho de que si en España y México 3 de cada 4 habitantes son residentes urbanos y en Chile tal cifra equivale a 9 de cada 10 habitantes entonces qué medidas conviene formular en cada país, al menos, en materia agroalimentaria, de salud, educativa y laboral toda vez que la población en edad escolar tienda a reducirse (incrementarse) y la población en edad productiva tienda a ensancharse (reducirse). Por ejemplo, si ocurre que las crisis económicas provocan cierres de plazas laborales y despidos masivos de trabajadores(as) del sector laboral formal ¿Los planes del Estado tienen contemplado ofrecer seguros de desempleo o exigir a la población desempleada que se matricule en alguna opción educativa? En otras palabras ¿Cuál vinculación se pone de manifiesto en las estrategias del gobierno al revisar las variables edad promedio de la población, población económicamente in/activa, oferta/demanda de empleo y niveles de bienestar a mediano plazo?



**Cuadro 1. Características demográficas de España, Chile y México para diversos períodos**

País	Población Total			Tasa de crecimiento anual		Urbana		Edad promedio
	(Millones de habitantes)			(%)		(% del total)		(años)
País/Año	2010	2011	2030	1990/1995	2010/2015	2010	2011	2010
<b>España</b>	45.3	46.5	50.0	0.3	0.6	77.4	77.6	40.1
<b>Chile</b>	17.1	17.3	19.5	1.8	0.9	89.0	89.2	32.1
<b>México</b>	110.6	114.8	135.4	1.8	1.1	77.8	78.1	26.6

Fuente: Elaborado con los Informes de Desarrollo Humano 2010 y 2011 del PNUD.

Por lo anterior, es conveniente no olvidar que al iniciar el nuevo siglo, en concordancia con los apuntes de líneas arriba, los países han continuado adhiriéndose a diversas plataformas para asegurar el cumplimiento de distintos objetivos mundiales. Al respecto vale retomar que la Declaración del Milenio 2000 y la Cumbre Mundial 2005 han formulado propósitos, metas e indicadores de educación con el fin de que las naciones desarrolladas y en desarrollo alcancen niveles de desarrollo que reduzcan las brechas entre las mismas; pero dado que estos documentos son muy amplios, nos limitaremos a centrar la atención en las especificaciones de la educación, por estar acorde con nuestros intereses. Según estos marcos, un objetivo clave contempla asegurar que para el año 2015 los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria. Los indicadores establecidos de ese fin incluyen la tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria, la proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de enseñanza primaria, y la tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años distinguiendo si son mujeres u hombres.

Para el caso de los países de referencia, según consta en el cuadro 2, en años recientes (2001-2010) la tasa bruta de matriculación en educación básica ha oscilado entre 90.2% y 120.8%. Lo destacable de las cifras es que de alguna manera un importante segmento de la población expresado como porcentaje de la población en edad escolar oficial (comprendida en el rango de edad de 6 a 15 años) en los tres países estuvo matriculado en primaria o secundaria. Pero, al observar lo que ocurre en el nivel terciario sucede que

un número significativo de jóvenes dejaron de estudiar. En particular, la población más afectada ha sido la mexicana ya que menos de 1/3 parte de las personas en edad de estudiar el nivel superior lograron matricularse. En el caso chileno, esta condición afectó a 1 de cada 2 personas en edad de estudiar y, aunque no es la situación ideal, la tasa bruta de matrícula terciaria más alta correspondió a España. En este país casi  $\frac{3}{4}$  partes de la población en edad escolar para ese nivel de educación logró matricularse. En el caso de las tasas de alfabetización de adultos del periodo 2005-2010, las cifras son más halagadoras en los tres países toda vez que, aunque no se niegan las brechas, la mayoría de la población de Chile, España y México domina la lecto-escritura. Esta revisión breve sugiere que el caso mexicano requiere de esfuerzos más intensivos en el eje educativo de modo que no sólo se mejoren las tasas brutas de matriculación, las tasas de alfabetización de adultos, la mejora en los recursos en educación primaria y la relación alumno-maestro sino que procede distinguir la condición de hombres y mujeres en razón del desarrollo humano. Los datos de este panorama se muestran en el cuadro 3.

**Cuadro 2. Indicadores de Educación para España, Chile y México para diversos periodos**

Indicador	Tasa bruta de matriculación (%)			Tasa de alfabetización de adultos (% de 15 años y mayor)	Recursos en educación primaria
	Primaria	Secundaria	Terciaria		Relación alumno-maestro
País/Año	2001-2010			2005-2010	
España	107.2	120.8	73.4	97.7	12.6
Chile	106.4	90.4	54.8	98.6	24.6
México	116.6	90.2	27.9	93.4	28.1

Fuente: Elaborado con el Informe de Desarrollo Humano 2011 del PNUD.

En el caso de los indicadores de educación asociados con el desarrollo humano, los resultados muy reveladores. Por ejemplo, según el cuadro 3, mientras que en el caso español, los años promedio de escolaridad de su población fue 10.4 en 2010 las expectativas eran conseguir 16.4 años. En Chile, la brecha en los años de instrucción esperados versus los conseguidos en promedio equivalió una diferencia de casi 5 años.

Y en el caso de México, desafortunadamente mantiene su condición de país más rezagado ya que en promedio no se ha conseguido estrictamente que la población cuente con la secundaria terminada según los años de instrucción. Por ende, ha resultado muy difícil alcanzar el cumplimiento de la tasa esperada promedio de 13.9 años que significaría que la población contaría con un nivel más allá del bachillerato o del nivel técnico superior. En esta revisión procede no infravalorar que las condiciones de educación y participación en la fuerza de trabajo para hombres y mujeres se perciben dispares en todos los casos pero, es particularmente el grupo de población con sexo femenino el mayormente afectado. Grosso modo los hombres en el 2010 contaban con más facilidades de acceso para contar al menos con el nivel secundaria e igual para participar en la fuerza de trabajo durante 2009. Como evidencia vale apuntar que 2009 en el caso de México sucede que solo un 43.2% de las mujeres participó en el mercado laboral a diferencia del 80.6% de participación que registraron los hombres. En el caso chileno, se tiene que 4.1 de cada 10 mujeres trabajaron pero 7.3 de cada 10 hombres participaron en el mercado de trabajo. Las diferencias se acortan en el caso español ya que cerca de 4.9 de cada 10 mujeres trabajaron en tanto que tal cifra correspondió a 6.8 de cada 10 varones. De este modo, puede derivarse que las mujeres son afectadas en materia educativa, laboral, salarial y de bienestar no sólo por el hecho de ser mujeres sino porque la condición de género no se ha tomado como un tema clave implicando que la prevalencia de brechas a nivel mundial requiera que el grupo femenino de la población duplique o triplique sus esfuerzos, a diferencia de los varones, para augurar un mejor futuro.

**Cuadro 3. Indicadores de Desarrollo Humano en la dimensión educación para España, Chile y México**

País	Años de Escolaridad (años) en 2011		Población con al menos un nivel de educación secundaria en 2010 (% de 25 años y mayores)		Tasa de participación en la fuerza de trabajo (%) en 2009	
	Promedio	Esperados	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
<b>España</b>	10.4	16.6	70.9	75.7	49.1	68.5
<b>Chile</b>	9.7	14.7	67.3	69.8	41.8	73.4
<b>México</b>	8.5	13.9	55.8	61.9	43.2	80.6

Fuente: Elaborados con los Informes de Desarrollo Humano 2010 y 2011 del PNUD.

Así, los esfuerzos dirigidos para alcanzar los mejores resultados en el desarrollo de la educación no solo están diferenciados por la asignación de recursos a la educación y la eficiencia en el uso de los mismos sino también por los beneficios que la población recibe. Como se mencionó desde el enfoque del capital humano, las personas invierten en educación bajo el supuesto de que una mayor trayectoria educativa las llevará a mejores rendimientos salariales. Por consecuencia la conveniencia de redoblar los esfuerzos requeridos por una nación u otra para mejorar las circunstancias del ámbito educativo o laboral de hombres y mujeres precisa dirigir y administrar de manera más acertada y adecuada tanto los recursos como los proyectos y los financiamientos, ya que la premisa esperada es que las mejoras en la economía y en la esfera laboral implica mejoras en la educación de la población y viceversa.

Sobre este punto, se presenta a continuación el cuadro 4 que busca ilustrar en formato abreviado las características económicas de los países en consideración desde la década 2000. Acorde con los datos de los Informes de Desarrollo Humano para 2010 y 2011 del PNUD, los indicadores seleccionados refieren a tasa de dependencia, Producto Interno Bruto per cápita anual (PIBpc o INBpc), inversión extranjera directa como % del PIB, gasto público en educación y salud como % del PIB. Al respecto, el caso de España —considerado un país desarrollado— presenta un PIBpc para 2009-2010 decreciente al pasar de 32 mil dólares anuales expresados en dólares en paridad del poder adquisitivo a aproximadamente 26,500 dólares constantes de 2005 expresados en PPA, superando por más de dos veces a los ingresos per cápita reflejados por México y Chile cuyas cifras oscilan entre los 13 mil y 14 mil dólares anuales.

En el caso de la tasa de dependencia económica se tiene que mientras en Chile equivale a 45% y 47% para España, en México dicha tasa se aproxima al 54%. Esto significa que en los tres países la población en edad productiva “atiende” una carga alta de población dependiente. Por lo que respecta a las entradas netas por concepto de inversión extranjera directa (IED) se tienen los datos para 2008 y 2009. En general, los países se han visto afectados de manera negativa en el lapso de un año pero el país más perjudicado ha sido España, siguiéndole el caso chileno y finalmente el mexicano. Ante esta condición resulta interesante revisar que el monto del gasto público en educación como % del PIB aumentó en diversos lapsos de la década 2000 en las tres naciones variando de 4.4 a 9.7 en el caso de España, 3.4 a 8.2 en el caso de Chile y de 4.8 a 6.5 para el caso de México.

**Cuadro 4. Características económicas de España, Chile y México para un periodo seleccionado**

Indicador	Tasa de dependencia (%)	PIB per cápita (PPA en miles de US\$)	Ingreso nacional bruto (INB) per cápita (PPA en US\$ constantes de 2005)	Inversión extranjera directa Entradas netas (% del PIB)	Inversión extranjera directa Entradas netas (% del PIB)	Gasto público en educación (% del PIB)	Gasto público en educación (% del PIB)
<b>País/Año</b>	2011	2009	2011	2008	2009	2000-2007	2006-2009
<b>España</b>	47.6	32,150	26,508	4.4	0.4	4.4	9.7
<b>Chile</b>	45.4	14,311	13,329	9.9	7.8	3.4	8.2
<b>México</b>	54.1	14,258	13,245	2.1	1.7	4.8	6.5

Fuente: Elaborados con los Informes de Desarrollo Humano 2010 y 2011 del PNUD.

La educación como derecho obliga al Estado a romper los signos de exclusión que aun existen en los países en desarrollo como México o Chile, y aun en casos como el de España considerado un país con alto desarrollo humano. Es claro, según se expone en el cuadro 5, que en los tres países sujetos al análisis la tasa de participación en la fuerza laboral es menor para las mujeres al mostrarse diferencias significativas con respecto a la tasa de participación de los varones.

Lo anterior permite otorgar la importancia debida a las implicaciones en materia del desarrollo humano y sus componentes, las cuales, corren el riesgo de agudizarse si se mantienen posturas pasivas en materia de salud, educación e ingreso. Como prueba pueden observarse las cifras mostradas en el Cuadro 5. En síntesis, el índice de desarrollo humano se ha incrementado para los tres países sujetos a la revisión pero los avances en los componentes han sido nulos o mínimos. En cuanto al caso de la salud, expresado a través de la esperanza de vida al nacer, la población chilena presenta la diferencia positiva mayor. Por lo que corresponde a la dimensión de educación, medida por los años promedio de escolaridad y los esperados de alfabetización, se tiene que México registra los mayores avances en comparación con lo ocurrido en España y Chile. Y finalmente, la situación más crítica presenta en el caso del componente del ingreso, monitoreado a partir

del INB per cápita. En promedio, la población de los tres países, España, Chile y México ha padecido en la década 2010 descensos considerables en sus ingresos per cápita.

**Cuadro 5. Índice de desarrollo humano y sus componentes para España, Chile y México en 2010 y 2011**

País	Índice de desarrollo humano (IDH; valor de 0 a 1)	Esperanza de vida al nacer (años)	Años promedio de escolaridad (años)	Años esperados de alfabetización (años)	INB per cápita (PPA en US\$ constantes de 2008 en 2010)*
<b>Año</b>	2010	2010	2010	2010	2010
<b>España</b>	0.863	81.3	10.4	16.4	29,661
<b>Chile</b>	0.783	78.8	9.7	14.5	13,567
<b>México</b>	0.750	76.7	8.7	13.4	13,971
<b>Año</b>	2011	2011	2011	2011	2011
<b>España</b>	0.878	81.4	10.4	16.6	26,508
<b>Chile</b>	0.805	79.1	9.7	14.7	13,329
<b>México</b>	0.770	77.0	8.5	13.9	13,245

Fuente: Elaborado con datos de los Informes de Desarrollo Humano 2010 y 2011 del PNUD.

\* En el año 2011 el ingreso nacional bruto per cápita se expresa en términos de la PPA en US\$ de 2005.

Apuntado lo anterior, es posible señalar que las crisis económicas de los años recientes efectivamente han afectado de manera significativa a los tres países sujetos al análisis en este estudio, por lo que la caída del empleo, los efectos de la crisis financiera mundial reportan enormes rezagos en la población. Ante los datos disponibles resulta difícil establecer las causas específicas del rezago en cada nación debido a que hace falta incorporar o sumar otros factores entre los que destacan los culturales y los sociales. No obstante, lo que se puede concluir y aceptarlo como cierto es que las diversas naciones deben estar alertas en materia de desarrollo ya que pese a las intenciones de la agenda queda confirmado que existen elementos de exclusión del propio sistema que aun y cuando el Estado remite esfuerzos por reducir la pobreza, la desigualdad y la exclusión a través de las

políticas educativas de corte nacional e internacional se reproducen escenarios adversos independientemente de que la educación se advierta como una necesidad y un derecho de los seres humanos por recibir instrucción para enfrentar las presiones del ambiente o como un medio para anticipar o garantizar los proyectos de la vida futura. De esta forma, la revisión teórico-metodológica ilustrada en los datos empíricos confirma la existencia de posturas radicales desde la concepción de desarrollo, tal como establecen Díaz y Alemán (2008: 13), cuando se postula que debe aceptarse que “la educación es tanto un bien de consumo como una inversión ya sea porque las personas deben sentir satisfacción personal al margen de los beneficios económicos que esto pueda suponer y debe formar parte del concepto individual y social de calidad de vida y de beneficio social...se debe invertir en educación esperando obtener una rentabilidad macrosocial de este gasto [...] En términos generales, el desarrollo de las distintas sociedades genera mayor atención a la educación, pues ésta constituye factor determinante y dinamizador de prosperidad socioeconómica y [...] se dirige al ser humano como finalidad del desarrollo”. Por consecuencia, es importante dar cabida a diversos diálogos entre diversos actores, incluida la comunidad educativa, de modo que tengan lugar cambios relevantes no solo en términos de la nueva normativa o las nuevas plataformas mundiales sino en los mecanismos que habrán de permitir formar ciudadanos(as) cultos, con dominio de diversas lenguas, especializados, con acceso a las universidades y competitivos de modo que sus rankings favorezcan el objetivo de hacer frente a su vida cotidiana sin poner en riesgo sus proyectos personales presentes y futuros.

## CONCLUSIONES

En concordancia con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el cumplimiento del derecho a la educación indica que todas las personas (mujeres y hombres, sean adultos, jóvenes o infantes), independientemente de su condición de género, tienen el derecho a la educación; el cumplimiento de la inversión en la educación de toda la sociedad es fundamental ya que la acción de contar con educación genera beneficios importantes y diversos. Por ejemplo: si una persona sabe leer y escribir evitará riesgos en su salud; una persona que sabe sumar y restar podrá evitar ser víctima de un fraude o estafa y podrá defenderse al recurrir a las instancias adecuadas; una persona que esté informada podrá exigir una educación de calidad y se empeñará en interactuar en ambientes a favor de la no discriminación y la no exclusión; una persona que conoce sus derechos promoverá y demandará el goce de entornos sin privación de oportunidades.

De acuerdo con la perspectiva económica, la educación se enmarca en el análisis del capital humano cuya propuesta surge desde los basamentos teóricos de Schultz y Becker. Ambos teóricos comprenden la educación como una inversión que se realiza en capital humano donde el factor central reside en que los individuos realizan un consumo en función de buscar una satisfacción presente y esperar un rendimiento futuro, sea de tipo económico o no.

Las personas pueden elegir comprar servicios de salud y educación, mas la decisión final supone tal como afirma Becker que la conducta humana no está dividida en compartimientos de tal manera que en ocasiones puede ser vista como un grupo de acciones que se explican por los deseos y las creencias de los participantes o por la maximización de un grupo estable de preferencias y no por la acumulación “racional” de información.

La educación como derecho supone abrir oportunidades de desarrollo a la población en general, no obstante, los resultados para abatir el gran rezago que existe entre la población para satisfacer sus necesidades en un mínimo de bienestar social aun es evidente ante el crecimiento de la pobreza y la pobreza extrema en los países en desarrollo.

Por consiguiente cabe aceptar que en la relación educación-desarrollo prevalecen retos importantes que permitan ampliar las oportunidades humanas que requieren centrar el debate mundial para replantear el rumbo de las acciones que garanticen la cobertura total, la aplicación adecuada de modelos pedagógicos, la aplicación eficiente de los recursos financieros públicos y privados, la orientación de los modelos educativos para una formación profesional acorde con la realidad de cada individuo y con responsabilidad social para enmarcar que la educación es un proceso que busca ya sea el avance individual y el progreso social y/o un modelo de desarrollo humano en correspondencia con un desarrollo sostenible a favor de la humanidad.

---

## Bibliografía

- Becker, Gary (1983). El capital humano. Alianza Editorial. España.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, BCN. Consulta el 22 de septiembre de 2012. Sitio electrónico <[www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)>.
- Calderón, Mónica, Mariela Ríos Rolla y María Fernanda Ceccarini (2008). Economía de la Educación. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina.



- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública en <[www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)>. Consulta el 26 de septiembre de 2012.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM. Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Febrero de 1917. Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis Texto vigente. Última reforma publicada DOF 09-08-2012. Consulta en el sitio web <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>>.
- Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. Consulta 20 de septiembre de 2012. Sitio electrónico: <http://www.un.org/es/documents/udhr/history.shtml>
- Díaz, Teresa y Pedro Alemán (2008). La educación como factor de desarrollo en Revista Virtual Universidad Católica del Norte. Fundación Universitaria Católica del Norte. Medellín, Colombia. Número 23, febrero-mayo. pp. 1-15. Disponible en <<http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfred.jsp?ICve=194220391006>>.
- Diccionario de la lengua española disponible en el sitio de la Real Academia Española, [www.rae.es](http://www.rae.es).
- Imágenes de mapas mundiales. Google. Disponible en <[https://www.google.com.mx/search?q=mapas+mundiales&tbm=isch&tbo=u&source=univ&sa=X&ei=jiLqU8HCH6q\\_8gHbuYC4Dg&sqi=2&ved=0CBkQsAQ&biw=1309&bih=705](https://www.google.com.mx/search?q=mapas+mundiales&tbm=isch&tbo=u&source=univ&sa=X&ei=jiLqU8HCH6q_8gHbuYC4Dg&sqi=2&ved=0CBkQsAQ&biw=1309&bih=705)>.
- Ley General de Educación, LGE. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993. Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis. Última reforma publicada DOF 09-04-2012. Consulta en el sitio web <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137.pdf>>.
- Muñoz Izquierdo y Márquez, (2000) Indicadores del desarrollo. Revista Electrónica de Investigación Educativa Vol. 2, No. 2, 2000 79
- PDHRE, consulta el 26 de septiembre de 2012. Sitio electrónico <<http://www.pdhre.org/rights/education-sp.html>>.
- People's Movement for Human Rights Education o Movimiento de los Pueblos para le Educación en Derechos Humanos (PDHRE). Consulta el 22 de septiembre de 2012. Sitio electrónico <<http://www.pdhre.org/rights/education-sp.html>>.
- Portal de El Confidencial. Nota publicada Educación decidirá hasta un 75% de lo que se enseña en las aulas. El gobierno aprueba la séptima reforma educativa y recupera las reválidas, por Daniel Forcada. Consulta el 21 de Septiembre de 2012. Sitio electrónico <<http://www.elconfidencial.com/espana/2012/09/21/el-gobierno-aprueba-105437>>.

- Portal de la educación Educar Chile. Consulta el 27 de septiembre de 2012. Sitio electrónico [www.educarchile.cl](http://www.educarchile.cl).
- Portal de la Organización de los Estados Iberoamericanos. Consulta el 19 de Septiembre de 2012. Sitio electrónico <[www.oei.es](http://www.oei.es)>.
- Portal de mapas mundiales. Consulta el 29 de septiembre de 2012. Sitio electrónico <<http://www.google.com.mx/imgres?imgurl=http://www.portalplanetasedna.com.ar/>>.
- Portal de Naciones Unidas. Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Consulta el 22 de Septiembre de 2012. Sitio electrónico <[www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx](http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx)>.
- Portal de Universia. Nota publicada ¿En qué consiste la reforma educativa del gobierno? Consulta el 25 de Septiembre de 2012. Sitio electrónico <<http://noticias.universia.es>>.
- Portal del Instituto Nacional de Estadística. Nota publicada Aprobada la reforma educativa que pone fin a la selectividad. Consulta el 21 de Septiembre de 2012. Sitio electrónico <<http://www.ine.es/espana/2012/09/21/aprobada-reforma-educativa/1301326.html>>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Informe de Desarrollo Humano (2011). Naciones Unidas. Madrid. Consulta en línea en el sitio electrónico <<http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2011/descargar/>>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Informe de Desarrollo Humano (2010). Naciones Unidas. Madrid. Consulta en línea en el sitio electrónico <<http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2010/descargar/>>.
- Rodríguez, Aimee (2012). La perspectiva económica como limitante del derecho a la educación en Eduflacsopt publicado el 8 de mayo de 2012. España.
- Tedesco, Juan Carlos (2002). La educación en el marco del nuevo capitalismo en Revista IIDH. Instituto Interamericano de derechos humanos. Volumen 36. Edición especial sobre Educación en Derechos Humanos. Julio-diciembre. Mundo Gráfico. San José, Costa Rica.
- Tomasevski, Katarina (2002). Contenido y vigencia del derecho a la educación en Revista IIDH. Instituto Interamericano de derechos humanos. Volumen 36. Edición especial sobre Educación en Derechos Humanos. Julio-diciembre. Mundo Gráfico. San José, Costa Rica.
- Turbay, R. Catalina (2000). El derecho a la educación desde el marco de la protección integral de los derechos de la niñez y de la política educativa. Unicef Colombia y Fundación Antonio Restrepo Barco. Colombia.
- UNESCO, consulta el 26 de septiembre de 2012. Sitio electrónico <<http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/right-to-education/>>.
- UNICEF, consulta el 28 de septiembre de 2012. Sitio electrónico <<http://www.unicef.org>>.

## Cambio climático y derecho a la alimentación: dos retos urgentes para la economía mundial

Gemma Durán Romero<sup>54</sup> y Ángeles Sánchez Díez<sup>55</sup>

**Resumen:** El cambio climático constituye una de las mayores preocupaciones mundiales, en tanto que supone impactos y costes en la sociedad y en el medio ambiente condicionando las posibilidades de vida y desarrollo de las generaciones presentes y futuras. Paralelamente, vivimos en un mundo donde el número de personas desnutridas no ha dejado de crecer pese a que la lucha contra el hambre se estableciera como una de las prioridades de los objetivos del Milenio en 2000. Este capítulo pretende analizar las relaciones bidireccionales que existen entre el cambio climático y la seguridad alimentaria. Ello va a justificar que, en un mundo donde las personas que sufren desnutrición se acercan a los mil millones y donde los efectos del cambio climático son más pronunciados en los países subdesarrollados, las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático y de lucha contra el hambre han de formar parte de una misma estrategia.

**Palabras clave:** cambio climático, hambre, seguridad alimentaria, agricultura sostenible.

**Abstract:** Climate change is one of the major global concerns due to the impacts and costs to the society and the environment conditioning the possibilities of life and development of present and future generations. In parallel, we live in a world where the number of undernourished people is growing despite the hunger is established as one of the priorities of the Millennium Development Goals in 2000. This paper aims to analyze the bidirectional links between climate change and food security. This will justify that, in a world where people who are undernourished is approaching the billion and where climate change effects are more pronounced in developing countries, policies to mitigate and adapt to climate change and the fight against hunger must be part of the same strategy.

- 
54. Española. Doctora en Economía. Profesora Titular de Estructura Económica y Economía del Desarrollo. Universidad Autónoma de Madrid. Miembro del Grupo de Investigación de Estudios de las Transformaciones de la Economía Mundial (GETEM). Correo electrónico: gemma.duran@uam.es.
  55. Española. Doctora en Economía. Profesora Contratada Doctora del Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo. Universidad Autónoma de Madrid. Miembro del Grupo de Investigación de Estudios de las Transformaciones de la Economía Mundial (GETEM). Correo electrónico: angeles.sanchez@uam.es.

**Key words:** climate change, hunger, food security, sustainable agriculture.

Nota: Este trabajo recoge las ideas principales de Durán Romero, G. y Sánchez Díez, A. (2012): *Cambio climático y derecho a la alimentación*. Madrid. Prosalus. Esta publicación se desarrolló bajo el amparo de la campaña Derecho a la Alimentación. Urgente promovida por Acción contra el Hambre, Ayuda en Acción, Cáritas Española, ONGAWA y Prosalus en 2012.

## INTRODUCCIÓN

Actualmente, el cambio climático, la pobreza y el hambre constituyen unas de las mayores preocupaciones a nivel global tanto por sus costes actuales y futuros. Aunque las manifestaciones del cambio climático son diversas,<sup>56</sup> sus efectos o amenazas no afectan ni afectarán de igual manera a la población mundial, observándose una incidencia mayor en determinados grupos o zonas más vulnerables en los que la escasez de alimentos y las hambrunas son frecuentes lo que puede derivar, ante la falta de respuestas eficaces contra el cambio climático, en la competencia por recursos ante situaciones extremas como puede ser la miseria. Es decir, como consecuencia de un problema ambiental se deriva otro de confrontación social a gran escala, considerado como una amenaza para la seguridad mundial por el World Economic Forum (2010).

Por tanto, si existen estas conexiones entre el cambio climático y el hambre lo más razonable es articular respuestas que incluyan ambas dimensiones. No basta con diseñar políticas de mitigación y adaptación al cambio climático exclusivamente como problema ambiental sino que éstas han de considerar entre sus objetivos, el derecho a la alimentación, la reducción del hambre y el logro de la seguridad alimentaria. Por ello, se van a exponer algunas de estas cuestiones defendiendo la interrelación entre cambio climático y derecho de alimentación como los dos grandes retos de futuro en la economía mundial.

## EL IMPACTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y EL HAMBRE SOBRE LOS GRUPOS MÁS VULNERABLES

Distintos estudios indican que son los países en desarrollo lo que se ven más afectados por el cambio climático al ser muy dependientes de la naturaleza y de los servicios proporcionados por los ecosistemas asumiendo un coste muy elevado derivado de los

---

56. Una descripción detallada de los efectos del cambio climático puede consultarse en IPCC, 2007.

daños provocados por la variación del clima.<sup>57</sup> De manera más concreta, la población más pobre es la más vulnerable a los desastres naturales derivados del cambio climático y otros factores ambientales no tanto por sus patrones de consumo sino por sus medios de subsistencia (la ganadería, los cultivos y el acceso a servicios básicos) muy sensibles a las variaciones climáticas. Si a ello le sumamos que dicha población suele asentarse en lugares expuestos a los cambios del clima, se encuentra en condiciones económicas precarias y no cuentan con capacidades, ni financieras ni técnicas, para hacer frente al riesgo de cambio climático, sus posibilidades de desarrollo futuro, de reducción de la pobreza y seguridad alimentaria quedan mermadas (Banco Mundial, 2010).

Mientras que las familias con más recursos hacen frente a los efectos del cambio climático recurriendo a seguros privados o utilizando sus ahorros y salvaguardando su consumo diario, los pobres tienen menos alternativas al acceder de forma restringida a seguros formales, contar con bajos ingresos y escasos activos por lo que, para mantener el consumo diario, se ven con frecuencia obligados a vender sus activos productivos comprometiendo su capacidad futura de generar ingresos, lo que podría incluso llevarles a reducir el número de comidas, disminuir los gastos en salud o retirar a los hijos de la escuela para aumentar la mano de obra familiar (PNUD, 2008).

Analizando por zonas, se observa que la población radicada en las zonas rurales por lo general se ve más afectada por el cambio climático, sobre todo de los países en desarrollo. La dependencia de la agricultura la hace más vulnerable y, por tanto, los impactos son muy severos ya que, ante variaciones del clima, se enfrentan con el riesgo de pérdida de las cosechas, del ganado así como la reducción de la disponibilidad de productos forestales o marinos. Por otro lado, dentro de este conjunto de población es destacable como grupo vulnerable el de las mujeres de las zonas rurales. Ante un desastre natural, las mujeres tienen menos recursos para hacer frente a los mismos, son las más dependientes de las cosechas y cuentan con limitaciones para acceder al crédito que les permitiría la reconstrucción debido a las restricciones que éstas tienen

---

57. Los costes económicos del cambio climático han sido recogidos tanto por el FMI como por el Informe Stern. En este último, partiendo de distintos supuestos como la tendencia en el aumento de las temperaturas en los próximos cincuenta años, hace previsiones sobre el coste económico que causará el cambio climático estimando unas pérdidas medias del PIB entre el 0% y el 3% del PIB mundial en el caso de un calentamiento del 3° C (respecto de los niveles de 1990-2000) sin considerar los daños no vinculados al mercado como son los efectos en la salud, los ecosistemas, los asentamientos humanos o el patrimonio cultural (FMI, 2008 y Stern, 2007).

respecto a los derechos legales a la tierra y a la propiedad (PNUD, 2008). Además, los problemas derivados del clima (inundaciones, sequías o hambrunas) rompen las redes de seguridad locales dejando a mujeres y niñas solas, lo que las convierte en un sector de la población especialmente vulnerable a la explotación como es el caso de la trata de personas. Son las mujeres o niñas las que, buscando el sustento familiar, pueden quedar expuestas a la explotación.<sup>58</sup>

Los efectos del cambio climático en el sector urbano no han sido tan ampliamente estudiados como en el caso de las zonas rurales. Sin embargo, es claro que las características de los asentamientos urbanos son determinantes a la hora de analizar los impactos del clima y de algunos fenómenos climáticos. Algunas de estas características hacen referencia a la concentración poblacional en las ciudades, el tipo de asentamientos, las infraestructuras o la actividad económica desempeñada siendo igualmente importante tener en cuenta que la gravedad del impacto dependerá también de la adecuada planificación y gobernanza de las zonas urbanas en relación con el cambio climático, sobre todo, ante fenómenos crecientes de urbanización y sus expectativas futuras.<sup>59</sup>

De la misma manera que con el cambio climático, el hambre se ceba en aquellos que son más vulnerables. Las poblaciones más pobres son las que mayores ingresos destinan a la compra de alimentos, por lo que cualquier subida de los precios de los alimentos repercute directamente en los hábitos de consumo alimentario, siendo de este grupo, las mujeres y la infancia los colectivos más afectados por el hambre. Los niveles globales de desnutrición no pueden disminuir si no se atiende la desnutrición infantil, dado que la infancia constituye el futuro de un país. Una infancia desnutrida en el presente es una condena a la pobreza durante toda su vida. La realidad de la desnutrición infantil está adquiriendo unas dimensiones dramáticas ya que más de 195 millones de menores de cinco años tienen talla baja y aproximadamente 129 millones tienen peso insuficiente para su edad. A ello se suma la denominada hambre oculta, referida a la falta de micronutrientes que, antes o después, se manifiesta en graves problemas para el desarrollo de la persona.

También se observan diferencias en la situación de desnutrición en las áreas urbanas y rurales, que han tendido a incrementarse como consecuencia de los impactos

---

58. En este sentido puede consultarse el trabajo de Nellemann, *et.al.*, 2011 centrado en el Nepal.

59. Se recomienda consultar el apartado sobre cambio climático en zonas urbanas descrito en el último informe de la ONU (2012).

desiguales del aumento de los precios de los productos básicos (FAO, 2011). La población más pobre de las zonas urbanas ha sido la más afectada por la subida de los precios, debido a que son compradores netos de alimentos, por lo que el incremento de los precios reduce su renta disponible. En ocasiones, los colectivos más pobres y vulnerables de las ciudades han de acudir al endeudamiento o cambiar sus pautas alimentarias decantándose por productos de inferior calidad o de menor aporte calórico.

Por tanto, el panorama resulta desolador tanto por los efectos del cambio climático como por la desnutrición que afecta de manera muy severa a los países menos desarrollados y, particularmente, a las poblaciones más pobres y vulnerables. Sin embargo, son problemas que no han de tratarse de manera individual o que haya que afrontar por motivos exclusivamente ético-morales sino que existen interrelaciones entre ambos lo que obliga a su análisis de forma colectiva en tanto que perpetúa la existencia de la miseria afectando a los pilares de desarrollo de los países, en el presente y en el futuro.

## **INTERRELACIONES ENTRE EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL**

Aunque el cambio climático tiene impactos sobre el acceso, la estabilidad y el uso de los alimentos, estas relaciones no han sido estudiadas en profundidad centrándose los trabajos realizados sobre cambio climático y seguridad alimentaria sobre la incidencia en la disponibilidad de alimentos, en concreto a través del análisis de los mecanismos de adaptación de la agricultura al cambio climático, particularmente con la introducción de mejoras tecnológicas (Ziervogel y Ericksen, 2010).

De manera más concreta, la **disponibilidad** de alimentos se ve condicionada, entre otros elementos, por los niveles de producción en los mercados locales, nacionales, el acceso al agua, la capacidad de importación del país y los stocks de alimentos existentes, por tanto, los efectos derivados del cambio climático, como consecuencia de aumentos del promedio mundial de temperaturas superiores a 1,5 y 2,5° C puede afectar, de manera particular tanto a la producción local de alimentos como a la disponibilidad de agua (IPPC, 2007). Los efectos se notarán en la salud y productividad de los bosques, se producirán cambios regionales en la distribución y producción de los recursos marinos, con efectos adversos para la acuicultura y pesquerías. Además proliferarán diferentes tipos de plagas y enfermedades, las pérdidas de biodiversidad y del funcionamiento del ecosistema en los hábitat naturales, las pérdida de tierras arables debido a la aridez y salinidad del agua subterránea y aumento del nivel de mar (FAO, 2007).

En términos generales, el cambio climático afectará a la disponibilidad de alimentos en función de las prácticas agrícolas que se vienen realizando, la disponibilidad de tierra y su rendimiento potencial.

Junto a las consecuencias derivadas del aumento de las temperaturas, el cambio climático trae consigo otro fenómeno conocido como fertilización carbónica resultado de las emisiones de carbono que favorece la fotosíntesis de algunas cosechas tales como el trigo, el arroz y la soja y perjudica a otras como la caña de azúcar y el maíz. Las estimaciones realizadas a nivel mundial indican que el impacto global del cambio climático, tomando como referencia el decenio de 2080, se traducirá en una caída de la productividad agrícola del 16% si no hay fertilización carbónica y de un 3% si se materializa esa fertilización (Cline, 2007). Las variaciones por países son importantes pero las pérdidas se concentrarían sobre todo en los países en desarrollo alrededor del 25% sin fertilización carbónica y entre el 10-15% si la hubiese, frente a los países industriales que registrarían una pérdida del 6% sin fertilización y una ganancia hasta del 8% con fertilización (Cline, 2008).

Otro de los elementos críticos en la disponibilidad de alimentos es el agua ya que los problemas de suministro afectarían a la base de los recursos naturales de los que dependen las actividades agrícolas, ganaderas y pesqueras con cambios en sus procesos de producción debidos a la adaptabilidad de la tierra para diferentes tipos de cultivos y pasturas. La reducción de lluvias, las épocas de sequía, la severidad de los monzones y lluvias tropicales y el aumento de las temperaturas afectan especialmente a las zonas de los trópicos y trópicos semiáridos reduciendo el potencial de las cosechas.

A ello hay que sumar los efectos que está teniendo la expansión de los cultivos destinados a la producción de biocombustibles. Uno de los temas más conflictivos ligados a los biocombustibles es la competencia por el uso de algunos productos agrarios respecto de su utilización como alimento humano. Es el caso principalmente del maíz o las oleaginosas. Con todo, incluso cuando el biocombustible se produce a partir de insumos que no son directamente alimentos para las personas también existe competencia, en este caso por el uso de la tierra (Sánchez Díez, 2010) y en todos los casos, tanto los biocombustibles de primera como de segunda generación, compiten por el agua.<sup>60</sup> Además, la expansión de los biocombustibles está incentivando la concentración de la tierra obser-

---

60. La caña de azúcar y la yuca son los cultivos que requieren más agua para poder obtener bioetanol, superando en tres veces las necesidades del maíz, el sorgo y de la remolacha azucarera.



vándose que más de un tercio de la compra o arrendamiento a largo plazo de grandes superficies de tierra tienen por objeto la producción de biocombustibles (Coviello, Gómez, Razo, Rodríguez, 2008). De esta forma, pequeños campesinos están siendo desplazados a tierras menos productivas o directamente pasan de ser productores de alimentos a trabajadores asalariados, en muchas ocasiones en condiciones muy precarias.

Sin embargo, como se ha mencionado, el cambio climático tiene también incidencia en otras dimensiones de la seguridad alimentaria como son el acceso, la estabilidad y el uso de alimentos. Concretamente, la **accesibilidad a los alimentos** —habilidad individual de conseguir comida en cantidad y calidad suficientes— se ve afectada a través de los efectos que tiene en los mercados de alimentos, los precios, los niveles de ingresos de los agricultores y la productividad laboral. La subida de los precios de los alimentos ocurrida en 2007-2008 y su repunte en la segunda mitad de 2010 tuvo un impacto muy alto en la accesibilidad a los alimentos. La reducción de las cosechas como consecuencia del cambio climático supondrá un aumento en los precios de los alimentos entre el 7% y el 350%. En el caso concreto de los cereales, Easterling (2007) estimaba que los precios aumentarán hasta el 30% si la temperatura cambia en el rango de 5,5° C. Ello ha supuesto un importante incremento del número de personas desnutridas, dado que son las familias de bajos ingresos las que dedican más renta a la comida y las más afectadas.

Además, el cambio climático puede contribuir al incremento de la brecha de productividad entre los pequeños y grandes agricultores, en tanto que los primeros cuentan con menores recursos para adaptarse al cambio climático. La caída de la producción también se traducirá en pérdidas de productividad estimándose, para el año 2080, en un 17% para los países del sudeste asiático, 7,5% para el sur de Asia y un 6,3% para el este de Asia (IFPRI 2009). Además, los efectos adversos del cambio climático en infraestructuras (carreteras, almacenes) o el acceso energético condicionan la accesibilidad al alimento. Por ejemplo, la destrucción de infraestructuras de transporte dificulta, cuando no impide, la comunicación entre los centros de producción y los centros de consumo así como la llegada de ayuda alimentaria a los lugares más remotos.

Por otro lado, la variabilidad del clima y la creciente frecuencia y severidad de los fenómenos extremos (sequías y riadas) afectan de forma directa a **la estabilidad de la oferta alimentaria** e, indirectamente, a la volatilidad de los precios y, a su vez, a la capacidad de compra de los hogares. Los países desarrollados disponen de más recursos para poder estabilizar la oferta, tanto por el desarrollo de infraestructuras que minimizan los

efectos de las estaciones —invernaderos, regadío, etc.— como por la mayor facilidad para financiar de una forma estable las importaciones de alimentos. Por el contrario, los países en desarrollo y, particularmente, las zonas retiradas con agricultura de supervivencia, disponen de pocas infraestructuras para salvaguardarse de la estacionalidad climática. Ello repercute directamente en la calidad de la dieta de los hogares.

Finalmente, la variabilidad del clima afecta también a los salarios y, por lo tanto, a la capacidad de compra de los hogares. Se estima que en épocas de monzones en Bangladesh los salarios agrarios caen entre un 9%-30% y durante la sequía en la India bajan entre un 24%-58% (Anbumozhi y Portugal, 2012).

De la misma forma, los posibles impactos del cambio climático pueden incrementar los riesgos de malnutrición, a través del deterioro de **la utilización de los alimentos** en tanto que se puede reducir la cantidad y la calidad de los alimentos y el agua. Los cambios en la temperatura media global, la mayor afluencia de épocas de sequías o de lluvias torrenciales precipitan las enfermedades, plagas que afectan directamente a la calidad de los alimentos, aumentando los riesgos de malnutrición (Lal, *et al.* 2011).

La educación alimentaria y nutricional juega un papel esencial. Existen algunas experiencias interesantes que buscan educar a la población para que, a través de los productos locales, puedan alimentarse mejor incluyendo los nutrientes necesarios para disponer de una buena alimentación y fomentar la cocina de calidad. Estas actividades formativas hay que enmarcarlas dentro de las políticas de adaptación al cambio climático ya que, en la mayoría de los casos, las áreas donde es más necesario poner en marcha políticas de reeducación alimentaria —donde se encuentra la población más pobre— son también las más vulnerables al cambio climático.

## La agricultura y la seguridad alimentaria

En este contexto descrito, es importante considerar la contribución del sector agrícola a las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria. Pese al abandono de la agricultura en las últimas décadas y la creciente importancia de la agricultura de exportación, particularmente en los países en desarrollo, hoy en día, sigue siendo uno de los sectores más relevantes por su importancia económica, sobre todo, en los países más atrasados donde representa el 30% de su PIB. También es uno de los sectores más vulnerables ya que su oferta y demanda se ve afectada, entre otras cosas, por la variabilidad del tiempo y el clima.

A raíz de la crisis desencadenada con la subida de los precios agrícolas en el año 2007, la agricultura pasó a situarse de nuevo en el centro de interés de las agendas políticas, ya no solo como suministrador/productor de alimentos sino también como sector central para el cuidado del medio ambiente. Por lo tanto, los sistemas agroalimentarios ya no sólo han de asegurar la producción de los alimentos sino de incluir aspectos como la adecuación de la dieta, la equidad social y el respeto medioambiental. Es decir, mientras en el pasado la lucha contra el hambre descansaba en garantizar la disponibilidad de los alimentos, en la actualidad se incorporan elementos como el acceso, la estabilidad y el uso de los alimentos. Ello supone que no sólo habrá que prestar atención a la agricultura sino al conjunto del sistema agroalimentario, tanto al examinar cada etapa del proceso —insumos, agricultura, transformación y comercialización— como en el análisis detallado en función de la naturaleza de los agentes —grandes empresas y pequeños agricultores—. De esta forma se puede afirmar que el sistema agroalimentario tiene una serie de objetivos, que han de ser asegurados por el Estado: 1) *Garantizar la disponibilidad de los alimentos*, a través de su producción, 2) *Contribuir al incremento de los ingresos de los pequeños agricultores*, en tanto que el hambre no es sino la expresión más dramática de la pobreza severa y 3) *Garantizar un desarrollo sostenible y respetuoso con el medio ambiente*. La agricultura ha de garantizar el mantenimiento de la biodiversidad, el uso sostenible del agua y de la tierra.

En el sistema agroalimentario conviven grandes empresas y pequeños agentes, que tienen diferentes papeles en cada uno de los subsistemas. Mientras que las grandes empresas dominan los insumos para la agricultura y registran una creciente importancia en la comercialización, los pequeños agentes son más importantes en la agricultura, donde conviven con las grandes explotaciones, en muchos casos propiedad de empresas multinacionales. El 95% de los agricultores del mundo se sitúan en países en desarrollo. Se estima que hay unos 1.700 millones de pequeños agricultores con altos niveles de vulnerabilidad, que se ubican en las zonas rurales marginales, en ocasiones en zonas de escasas lluvias, o terrenos en pendiente, con suelos frágiles, y muy alejados de los principales mercados, donde los efectos del cambio climático pueden ser severos y, sobre todo, para quienes las posibilidades de adaptarse al cambio climático son muy escasas debido a que cuentan con poca tecnología y menores niveles de financiación (Sánchez y Vivero, 2011).

Cada año se pierden entre 5 y 10 millones de hectáreas de tierra como consecuencia de la degradación (FIDA, 2008), principalmente ocupadas por pequeños propietarios.

A ello hay que sumar las presiones derivadas de la compra masiva de tierras en determinadas zonas donde los pequeños campesinos se ven obligados a vender sus tierras por precios muy bajos como consecuencia de su escasa capacidad de negociación con los compradores. Además, la compra de tierras no sólo supone un cambio en la propiedad de la tierra sino también en el uso.<sup>61</sup> Incluso, aunque la tierra se siguiera dedicando a la producción de alimentos, es muy probable que los destinatarios finales no sean locales, ya que dejarán de destinarse al consumo en los mercados locales y serán exportados.

No obstante, pese a las dificultades a las que se tiene que enfrentar el modelo de agricultura familiar, este modo de producción resulta sumamente importante, tanto en términos sociales como económicos. Tiene una mayor diversificación de cultivos, permite que una mayor acumulación de renta y riqueza quede en manos de los trabajadores —en vez de en manos de los propietarios del capital—, y ello repercute en un proceso de redistribución de la renta y la riqueza entre los actores locales, y permite una mayor integración con el medio ambiente.<sup>62</sup>

En el futuro, el sector agrícola dependerá de una serie de factores que afectarán tanto a la oferta como a la demanda. Se mantendrán unos altos precios de los alimentos condicionados por la muy probable contracción de la oferta y el incremento de la demanda. Además, las restricciones presupuestarias a nivel internacional hace suponer que no van a poderse abordar las inversiones necesarias<sup>63</sup> en los países en desarrollo para apoyar la expansión de la producción agrícola, que ascienden a un promedio anual neto de 83.000 millones (dólares de 2009) anuales hasta 2050. Finalmente, tanto la oferta como la demanda pueden verse alteradas por los efectos del cambio climático. De todos los riegos asociados al cambio climático, la sequía es la que supone una

---

61. El Banco Mundial estima que el 35% de la compra de tierras a gran escala tiene por objeto la producción de agrocombustibles y tan solo el 37% sigue manteniendo el uso para la producción de alimentos.

62. La agricultura familiar fomenta la diversificación de los cultivos –autóctonos- dado que la producción está destinada al consumo, frente a los monocultivos favorecidos por la agricultura industrial. La mayor diversidad y el hecho de que sean variedades autóctonas reduce la vulnerabilidad de la agricultura ante plagas y enfermedades a la vez que respeta la biodiversidad (Prosalus, 2009).

63. Esta cifra hace referencia a inversiones en actividad agrícola primaria y los servicios necesarios después de la cosecha (almacenamiento y procesamiento). No se incluye otras actividades secundarias como la inversión en bienes públicos como carreteras, proyectos de riesgo a gran escala, la electrificación, etc. (Secretaría del Foro de Alto Nivel de Expertos - Cómo alimentar al mundo en 2050. FAO).

amenaza constante para la seguridad alimentaria. Todos estos retos hacen replantear el modelo de producción agrícola que se quiere desarrollar buscando que sea sostenible y que garantice la soberanía alimentaria.<sup>64</sup>

## **DOS RETOS URGENTES: CAMBIO CLIMÁTICO Y EL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA**

A la vista de lo expuesto, la privación de alimentos que padecen una gran parte de la población, agravada por la incidencia del cambio climático en la seguridad alimentaria plantea una situación deplorable, no sólo en términos éticos sino también económicos y sociales y, además, en última instancia, constituye la violación de un derecho fundamental como es el derecho a una alimentación adecuada.

De cara al futuro, la gran mayoría de los modelos climáticos predicen reducciones de la productividad agrícola de hasta un 50% en algunas regiones, especialmente en zonas secas, lo que puede tener efectos dramáticos para los agricultores de subsistencia. De confirmarse las estimaciones sobre los costes económicos que supondría la inacción en este ámbito, se estaría poniendo en peligro el bienestar de las generaciones futuras y las consecuencias serían más graves en las regiones de menor desarrollo relativo. Por ello, se requieren compromisos al más alto nivel que garanticen la seguridad alimentaria y la mitigación y adaptación al cambio climático.

### **El Derecho a una alimentación adecuada como gran reto**

El derecho a la alimentación se estableció en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y se incluyó en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1966. No fue hasta finales de la década de los noventa cuando se estableció, a través de la Observación General 12 (OG 12) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los principios constitutivos del derecho a la alimentación y, a final de 2004, se desarrollaron las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de seguridad alimentaria nacional, aprobadas por la FAO.

---

64. Algunos países han incluido en sus legislaciones referencias a la soberanía alimentaria. Es el caso de Malí, o Ecuador. Otros se refieren a la Seguridad Alimentaria y Nutricional como Guatemala o Bolivia. Además, hay propuestas de ley de seguridad y soberanía alimentaria en debate en los congresos de México, Nicaragua, Bolivia, Honduras y Costa Rica, entre otros países.

Es a partir de la OG 12 sobre el derecho a la alimentación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales cuando se establecen como elementos constitutivos del derecho a la alimentación la suficiencia, la adecuación, la sostenibilidad, la inocuidad, el respecto a las culturas, la disponibilidad y la accesibilidad física y económica a los alimentos. Estos tienen una relación directa con el medio ambiente, en un doble sentido ya que su cumplimiento puede contribuir a la sostenibilidad medioambiental y a la lucha contra el cambio climático (ver cuadro 1 del anexo).

El cumplimiento del derecho a la alimentación supone una serie de obligaciones para los Estados —obligación de respetar, proteger y respetar— encaminadas a garantizar una dieta adecuada que proporcione todos los elementos nutritivos que una persona necesite para llevar a cabo una vida sana y activa y los medios para tener acceso a ellos. Ello tiene una estrecha relación con el medio ambiente, como se observa en cuadro 2 del anexo.

Pese a los avances en la implementación del derecho a la alimentación,<sup>65</sup> aún existen grandes retos por afrontar y flagrantes violaciones de este, entre las que destacan las derivadas de los problemas relacionados con el comercio internacional, las obligaciones derivadas del pago de la deuda externa, la evolución de la biotecnología y su influencia en el acceso, la disponibilidad y la seguridad alimentaria, las guerras devastadoras de la seguridad alimentaria, la corrupción, los problemas en el acceso a la tierra y el crédito y la discriminación contra las mujeres y su incidencia sobre la realización del derecho a la alimentación. A ellos habría que sumar el deterioro del medio ambiente y, más directamente, los efectos perversos del cambio climático sobre las regiones más pobres y los mayores impactos sobre la población más vulnerable, mujeres e infancia. Las previsiones apuntan a que en 2080 otros 600 millones de personas podrían correr riesgo de padecer hambre como consecuencia de este fenómeno (PNUD, 2008).

Por lo tanto, se evidencia que es necesario encontrar vías conjuntas de luchar contra la desnutrición y el cambio climático. Si en el pasado las recomendaciones

---

65. No es objeto de esta comunicación desarrollar dicho tema pero se quieren mencionar como hitos importantes la elaboración de un conjunto de directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos de los Estados en la realización progresiva del derecho a la alimentación aprobadas por el Consejo de la FAO en 2004. No obstante, se echa en falta la existencia de un tribunal internacional donde pueda tramitarse la violación de tal derecho aunque se cuenta con el Protocolo Facultativo, aprobado en 2008, que permitirá canalizar las denuncias sobre la violación de los derechos económicos, sociales y culturales, su entrada en vigor aún está pendiente de algunas ratificaciones.

de política agrícola se centraron en la reproducción de los modos de producción de occidente, a través de la utilización de semillas mejoradas y la incorporación de tecnología, en el futuro la apuesta habrá de pasar por el fomento de la agroecología o la agricultura sostenible.

## **Respuestas frente al cambio climático desde la perspectiva del derecho a la alimentación**

Las relaciones entre el cambio climático y el hambre ponen de manifiesto que es necesario articular respuestas globales. Entre ellas destacan las estrategias adaptativas para alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional centrada en la promoción de la resiliencia entendida como la capacidad de un sistema social o ecológico de absorber una alteración sin perder ni su estructura básica o sus modos de funcionamiento, ni su capacidad de autoorganización (IPCC, 2007).

En este sentido, el papel de la agricultura es central, no solo por su contribución en cuanto a sector emisor de gases de efecto invernadero sino como sector afectado por el cambio climático que debe adoptar medidas que permita adaptarse a los riesgos y vulnerabilidades derivados del mismo (Iglesias, 2009).

La resiliencia al cambio climático está muy relacionada con la mejora de la biodiversidad de las granjas y del suelo lo que puede conseguirse, según la FAO, mediante la investigación y divulgación de variedades y selecciones genéticas de cultivos adaptadas a las condiciones del cambio climático, el uso eficaz de los recursos genéticos con el fin de reducir los efectos negativos del cambio climático en la producción agrícola y en los medios de subsistencia de los agricultores, enfatizando aquí el papel de las mujeres como poseedoras de conocimientos sobre las propiedades y usos de las plantas silvestres, la promoción de la agroforestería, de los sistemas agrícolas integrados y de las prácticas adaptadas de ordenación forestal, la infraestructura mejorada para la captura, almacenaje y utilización del agua en pequeña escala, las prácticas mejoradas de ordenación de suelos y la adaptación de los sistemas agrícolas y de las estrategias de los medios de vida (FAO, 2007).

Algunos estudios han puesto de manifiesto que los agricultores, sobre todo, los pequeños agricultores tradicionales y/o indígenas, saben cómo prepararse para el cambio climático practicando un tipo de agricultura diversificada que proporciona resiliencia notable a los agroecosistemas ante los continuos cambios económicos y ambientales,

además de contribuir substancialmente a la seguridad alimentaria local y regional. Este modelo agrícola se ha basado en prácticas adaptativas, como el uso de variedades locales tolerantes a la sequía, realizando el contenido de materia orgánica de suelos con estiércol y abonos verdes, cultivos de cobertura que incrementan la capacidad de retención de la humedad, policultivos, cultivos intercalados, agroforestería, colecta de plantas silvestres, prevención de plagas, enfermedades e infestaciones de malezas y el desarrollo y uso de variedades resistentes a las plagas.

Este tipo de prácticas no sólo palian la caída de la productividad agrícola como consecuencia del cambio climático sino que, según algunos estudios realizados, los agricultores que llevaban a cabo prácticas de diversificación agrícola sufrieron menos daños después de eventos climáticos extremos que sus vecinos que usaban monocultivos (Holt-Giménez, 2001).

El papel que la resiliencia tiene en el crecimiento no ha de estar alejado de su importancia para contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional en un contexto de fragilidad y vulnerabilidad de los sistemas de producción alimentarios. Los sistemas alimentarios han de satisfacer mejor las necesidades humanas y alcanzar el equilibrio con los recursos del planeta, lo que implica transformar los modelos de producción, distribución y consumo de alimentos, invertir e innovar para que las poblaciones más vulnerables puedan optar a un sistema alimentario que se adapte al cambio climático y garantice la seguridad alimentaria (Beddington, *et. al.*, 2012, pp. 17):

Las prácticas que permiten aumentar la resiliencia o reducir la vulnerabilidad a cambios observados o esperados del clima pueden ser complementadas con otro tipo de acciones de carácter estructural, es decir, con medidas técnicas tales como la construcción física de infraestructuras o la aplicación de técnicas de ingeniería para reducir la intensidad en los posibles efectos del cambio climático que deriven en desastres. Por ejemplo, gestión más eficiente de los sistemas de agua, introducción de nuevas especies más resistentes a las sequías e inundaciones (Anbumozhi, 2012).<sup>66</sup>

Uno de los problemas que presentan las medidas de adaptación es que se plantean de forma aislada al resto de las cuestiones relacionadas con el desarrollo y no son una prioridad política, sobre todo en el caso de la mayoría de los países asiáticos. Por otro lado, algunas de estas medidas requieren disponibilidad de créditos y asistencia

---

66. Un análisis en detalle del papel de la biotecnología en el desarrollo de variedades de cultivos, puede consultarse en Agrawala. *et al.* (2012).



técnica que se ven limitados por factores socioeconómicos y políticos que se traduce en baja inversión pública en infraestructura en las áreas rurales obstaculizando la implementación de las opciones de adaptación en el sector agrícola, sobre todo, de los pequeños productores, es decir, para aquellos campesinos a pequeña escala y los trabajadores sin tierra.

No obstante, la urgencia de la situación presente y futura obliga a encarar reformas planteando los objetivos ambientales de forma integrada con las políticas económicas y sectoriales, como en el caso de la agricultura, la energía o el transporte y deben evaluarse los retos ambientales en el contexto de otros desafíos globales como la seguridad alimentaria, energética y la reducción de la pobreza (OCDE, 2012).

### **A modo de conclusión: hacia una producción agrícola sostenible**

Recursos limitados, la variabilidad del clima, la incertidumbre en cuanto a los efectos del cambio climático en la disponibilidad de recursos, el crecimiento demográfico, los cambios en los hábitos alimentarios, una mayor demanda de productos agrícolas, así como el incremento de los precios, junto con una caída de la productividad agrícola y el problema de la seguridad alimentaria son retos para el sector agrícola que ha de buscar nuevas formas de producción que permitan expandir la producción agrícola de una forma sostenible y adaptada al cambio climático a la vez que una mejor distribución que favorezca el acceso a la alimentación saludable de los más desfavorecidos.

En la situación actual, el logro de un sistema de producción agrícola sostenible implicaría una reestructuración profunda de los sistemas de producción existentes incorporando tecnologías más limpias que reduzcan el empleo de recursos, que sean más eficientes desde el punto de vista energético, reduzcan la producción de los residuos y desechos así como el consumo de productos fitosanitarios. Es decir, la transformación tecnológica requerida ha de hacerse de manera que no se genere más presión sobre los recursos, que no se acrecienten los problemas de emisiones, de contaminación de agua, deforestación y degradación del suelo que, a su vez, supondrían límites a la producción de alimentos.

En este línea se enmarcan la propuesta de la agroecología, que busca “*mejorar la sostenibilidad de los agroecosistemas imitando a la naturaleza y no a la industria*” (Altieri, 1995), reciclando los nutrientes y la energía de la explotación agrícola, integrando los cultivos y la cría de animales, diversificando las especies y centrando la atención en las inte-

raciones y la productividad de todo el sistema agrícola, no solo en especies individuales.

La agroecología contribuye además a garantizar el derecho a la alimentación a través de los principios de la disponibilidad, asequibilidad, adecuación, sostenibilidad y participación, priorizando los bienes públicos, la inversión en conocimientos —investigación agrícola—, el fortalecimiento de las organizaciones sociales, el empoderamiento de las mujeres y la organización de los mercados de forma que los pequeños agricultores puedan incorporarse a las cadenas de producción y distribución, se mejore la situación de las infraestructuras, en particular en las zonas más remotas, la promoción de las prácticas agroecológicas por parte de los sistemas de contratación pública, etc.

**ANEXO**

<b>Cuadro 1. Relación entre los elementos constitutivos del derecho a la alimentación y el medio ambiente: algunos ejemplos significativos</b>	
<b>Elementos constitutivos del derecho a la alimentación</b>	<b>Relación entre las políticas encaminadas al respecto al derecho a la alimentación y la conservación del medio ambiente</b>
<b>Suficiencia: combinación de productos nutritivos para satisfacer las necesidades de la población</b>	<p>Las políticas encaminadas a garantizar la suficiencia alimentaria pueden contribuir a evitar la sobreexplotación de las superficies agrícolas, forestales y pesqueras.</p> <p>Las políticas de lucha contra el cambio climático pueden contribuir a reducir la variabilidad de las cosechas derivadas de sequías, lluvias excesivas, menores cosechas por deterioro del suelo, proteger los cultivos de forma que puedan terminar siendo más nutritivos, etc.</p>
<b>Adecuación a las condiciones sociales, económicas, culturales, ecológicas, etc.</b>	<p>Las acciones que fomenten el derecho a la alimentación con respeto de la cultura local pueden centrarse en pautas agroecológicas, reduciendo la necesidad de tener que recurrir a tecnología para poder seguir produciendo los cultivos adecuados.</p> <p>El respeto al medio ambiente posibilita que se cultiven los alimentos tradicionales en cada lugar, evitando cambios impuestos en los hábitos de consumo de la población.</p>
<b>Sostenibilidad: acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras</b>	<p>Facilitar el acceso a alimentos de las generaciones presentes y futuras contribuye a dar un uso más sostenible al territorio, evitando sobreexplotar tierras y/o cultivar en zonas protegidas por su biodiversidad, lo que repercute en la sostenibilidad a medio y largo plazo. Además se reducen las presiones sociales y económicas sobre la población lo que reduce las posibilidades de enfrentamientos/conflictos que repercutan en el deterioro o destrucción de los activos medioambientales. La producción agrícola sostenible reduce las presiones al medio ambiente introducidas por técnicas más agresivas</p> <p>La conservación del medio ambiente permitirá mantener niveles aceptables de producción de alimentos, en el presente y el futuro</p>
<b>Inocuidad: inexistencia de sustancias nocivas</b>	<p>La utilización de prácticas de alimentación inocuas, por ejemplo a través de la agricultura orgánica, puede tener un menor impacto contaminante sobre el medio ambiente.</p> <p>El mantenimiento de la biodiversidad favorece la conservación de cultivos locales que pueden resistir mejor a plagas. Los cultivos no tradicionales de cada lugar suelen ser más vulnerables a enfermedades, por no estar preparados genéticamente para enfrentarlas.</p>

<b>Elementos constitutivos del derecho a la alimentación</b>	<b>Relación entre las políticas encaminadas al respecto al derecho a la alimentación y la conservación del medio ambiente</b>
<b>Respeto a las culturas</b>	Las políticas de respeto medioambiental contribuyen al respeto de la producción local de alimentos, que se ajustan a los parámetros culturales, religiosos, etc. de las comunidades locales. La introducción de nuevas variedades de alimentos, ya sea porque hay que adaptarse a los cambios climáticos bien por razones de mercado, supone alterar las costumbres vinculadas a la dieta local.
<b>Disponibilidad: posibilidades para alimentarse</b>	Las políticas medioambientales han de vincularse a políticas de provisión de oportunidades para acceder a los alimentos, principalmente a través de la producción local, potenciando la agricultura familiar y la agroecología, que han más mostrado mayor respeto al medioambiente.
<b>Accesibilidad física y económica</b>	Garantizar el derecho a la alimentación reduce crisis sociales, económicas y políticas cuyo origen esté en las tensiones ligadas a la no accesibilidad física o económica. Estos conflictos pueden tener impactos negativos en el medio ambiente, por ejemplo a través de la toma de latifundios, abandono del campo, etc. Asimismo, reduce desplazamientos del campo a la ciudad, buscando mejores niveles de vida, y reduce las presiones que las grandes urbes generan sobre el medio ambiente. Los menores impactos del cambio climático sobre los colectivos menos desfavorecidos, en términos de rentas, desplazamientos forzados, etc. les permitirán tener un mayor y mejor acceso a la alimentación.

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 2. Obligaciones de los Estados en relación al derecho a la alimentación y medio ambiente**

<b>Funciones del Estado</b>	<b>Definición de las obligaciones</b>	<b>Relación con el medio ambiente</b>
<b>Respetar</b>	El Estado debe abstenerse de realizar actividades que afecten negativamente al goce del derecho a la alimentación	Políticas que atenten contra el medio ambiente supone una clara violación de la obligación de respetar el derecho a la alimentación. Es el caso de políticas que malgasten el agua, faciliten usos alternativos a la producción de alimentos de las tierras fértiles, máxime si están ocupadas por las poblaciones más vulnerables, desplacen a las personas de su lugar de residencia de forma obligada, por ejemplo por expropiación de tierras o cualquier hecho que facilite la concentración de la tierra, ausencia de servicios públicos como el acceso al agua, infraestructuras de transporte, etc.
<b>Proteger</b>	El Estado debe evitar que se produzcan actuaciones de terceros que vulneren los derechos de la población	Políticas o decisiones administrativas que permitan que terceros atenten contra el medio ambiente suponen una clara violación de la obligación de proteger el derecho a la alimentación. Los Estados han de proteger el acceso a la propiedad de la tierra de los campesinos, por ejemplo ante compras masivas en condiciones abusivas, garantizar un cuerpo legislativo que establezca el uso agrícola de la tierra frente a otros usos, la igualdad de condiciones para poderse adaptar a los efectos del cambio climático, etc.
<b>Realizar, Facilitar, Proporcionar</b>	<p>Brindar apoyo a la población que no esté en condiciones de valerse por sí misma:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- iniciando actividades para fortalecer el acceso y la utilización de los recursos que atiendan a la seguridad alimentaria,</li> <li>- suministrando directamente medios a la población que no es capaz de alimentarse por sí misma, por razones que escapen a su control.</li> </ul>	<p>Los Estados han de poner todos los medios para facilitar la adaptación al cambio climático, particularmente de los grupos más vulnerables. Algunas vías son la realización de reformas agrarias encaminadas a la distribución de la tierra, articulando mercados locales de alimentación, apoyando el surgimiento de la agroindustria, etc.</p> <p>Los efectos de las sequías están incrementando las necesidades de ayuda alimentaria, por lo que los Estados están obligados a proporcionar alimentos en estas ocasiones, ya sea a través de la disponibilidad de stock públicos y favoreciendo la llegada y el reparto de ayuda humanitaria internacional</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de la Observación General nº 12, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de NNUU.

---

## Bibliografía

- Alianza Clima y Desarrollo (2011). Cambio climático y reducción de la pobreza, Informe de Política, agosto.
- Altieri, Miguel Angel (1995): *Agroecology: the science of sustainable agriculture*. Westview Press, Colorado.
- Anbumozhi, Venkatachalam (2012). “Mainstreaming Climate Change Adaptation into Development Planning: Opportunities and Challenges for Asia and the Pacific”, en Anbumozhi, Venkatachalam; Breiling, Meinhard; Pathmarajah, Selvarajjah and Reddy, Vangimalla R.. 2012. *Climate Change in Asia and Pacific: how can countries adapt*. Sage Publications, New Delhi.
- Anbumozhi, Venkatachalam y Portugal, Joana. (2012). “Adapting to climate change and achieving food security: prospects and frameworks”, Paper prepared for ADBI-APO-KPC workshop on Climate Change and its Impact on Agriculture, Korea.
- Banco Mundial (2010). *Desarrollo y cambio climático, Informe sobre el desarrollo mundial*. Banco Mundial, Washington.
- Beddington, John; Asaduzzaman, Mohammed; Clark, Megan; Fernández, Adrian; Guillou, Marion, Howlett, David; Jahn Molly; Lin, Erda; Mamo, Tekalign; Negra, Christine; Nobre, Carlos A; Scholes Bob; Van Bo, Nguyen; Wakhungu Judi. (2012). “What Next for Agriculture After Durban?”, en *Science*, vol. 335, núm. 20, enero.
- Cline, William R. (2007). *Global Warming and Agriculture. Impact estimates by country*, Peterson Institute, Julio.
- Cline, William R. (2008). “Agricultura y cambio climático”, *Finanzas y Desarrollo*, Washington, marzo.
- Coviello, Manlio; Gómez, José Javier; Razo, Carlos y Rodríguez, Adrián. (2008). *Biocombustibles líquidos para el transporte en América Latina y el Caribe*. Documento de proyecto. CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, diciembre.
- Easterling, William et al. (2007). “Food, fibre and forest products”. *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Martín Parry, Osvaldo Canziani, Jean Palutikof, Paul van der Linden and Chair Hanson, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, UK, pp. 273-313.
- FAO (2007). *Cambio climático y seguridad alimentaria: un documento marco*. Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma.
- FAO (2011). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. ¿Cómo afecta la volatilidad*

- de los precios internacionales a las economías nacionales y la seguridad alimentaria?. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Roma.
- FIDA (2008): Promoción del acceso a la tierra y a la seguridad de la tierra. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, FIDA.
- FMI (2008). “El cambio climático y la economía mundial”, en *Perspectivas de la Economía Mundial*, cap. 4, Fondo Monetario Internacional, Washington, abril.
- Holt-Gimenez Eric. (2001). Measuring farms agroecological resistance to Hurricane Mitch. *LEISA*, núm. 17, pp. 18-20.
- IFPRI (2009). Addressing climate change in the Asia and the Pacific Region: Bulding climate change resilience in the agriculture sector. IFPRI.
- Iglesias, Ana. (2009). “El cambio climático y su mitigación ¿Qué puede hacer la agricultura”, en Lamo de Espinosa, J. (coord.) (2009). *El nuevo sistema agroalimentario en una crisis global, Mediterráneo Económico*, Fundación Cajamar.
- IPPC (2007): Cambio climático, 2007: informe de síntesis, OMM-PNUMA.
- King, David. (2004). “Climate Change Science: Adapt, Mitigate or Ignore?”, *Science*, 303 (5655), pp. 176-177.
- Lal, Rattan. (2011). “Sequestering carbon in soils of agro-ecosystems”, en *Food Policy*, núm. 36, pp. 36-39.
- Nellemann, Christian, Verma, Ritu, and Hislop, Lawrence (eds) (2011). *Women at the frontline of climate change: Gender risks and hopes. A Rapid Response Assessment*. United Nations Environment Programme, GRID-Arendal.
- OECD (2012), *OECD Environmental Outlook to 2050*, OECD Publishing. <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264122246-en>>.
- ONU (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe, 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*, Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. ONU-Hábitat, Kenia.
- PNUD (2008). *Crisis climáticas: riesgo y vulnerabilidad en un mundo desigual en Informe de desarrollo humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*. PNUD, Nueva York.
- Sánchez Díez, Ángeles. (2010). “El nuevo escenario de la diversificación energética y los bio-combustibles en la agenda birregional de América del Sur y la Unión Europea” en *Cuadernos PROLAM/USP Número 16. Volumen I*. Universidade de Sao Paulo. pp. 28-57.
- Sánchez Díez, Ángeles. y Vivero Pol, José Luis. (2011). “La alimentación. Avanzar hacia la soberanía”, en García de la Cruz, J. M, Durán Romero, G. y Sánchez Díez, A.: *La economía mundial en transformación*. Paraninfo, Madrid.

- Stern, Nicholas. (2007): Stern Review: The Economics of Climate Change. Cambridge: Cambridge University Press.
- World Economic Forum (2010). Informe sobre los riesgos internacionales, World Economic Forum.
- Ziervogel, Gina y Ericksen Polly J. (2010). “Adopting to climate change to sustain food security”, en WIREs Climate Change, vol. 1. John Wiley & Sons, Ltf. Julio-agosto, pp. 525-539.



## Redes informales de cuidados en Europa. El papel de las mujeres mayores

Pablo Galaso<sup>67</sup> y Violeta de Vera<sup>68</sup>

**Resumen:** El envejecimiento de la población y el acceso generalizado de la mujer al mercado de trabajo están aumentando la demanda y reduciendo la oferta de servicios de cuidados en Europa. Bajo estas circunstancias, resultan cruciales los servicios prestados por las redes de contactos informales en las que las mujeres mayores desempeñan un papel protagonista. Siguiendo una perspectiva de género, nuestro estudio analiza las redes informales de cuidados centrándose en la población envejecida. Los resultados revelan considerables divergencias entre los modelos del estado del bienestar en los países europeos en lo que respecta a la presencia de servicios formales e informales así como en cuanto a la labor desarrollada por las mujeres mayores.

**Palabras clave:** cuidado informal, estado del bienestar, envejecimiento, género.

**Abstract:** Both population ageing and generalized access of women to labor markets are increasing the demand and reducing the supply of care services in European countries. Under these circumstances, help provided by informal care networks and the role played by elderly women in those networks are crucial. Following a gender perspective, our study analyses the informal care networks in Europe focusing on the elderly population. The results reveal considerable differences among European welfare state models regarding their presence of formal and informal care services as well on the role played by elderly women.

**Key words:** informal care, welfare state, ageing, gender.

Nota: La publicación de este capítulo se hace con el permiso del Instituto Universitario de Estudios de la Mujer, de la Universidad Autónoma de Madrid.

67. Español. Investigador del Instituto de Economía de la Universidad de la República del Uruguay, doctor en integración y desarrollo económico, miembro de la Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo y del grupo de investigación Innovation, Business and Commerce, de la Universidad Autónoma de Madrid. Correo electrónico: pgalaso@iecon.ccee.edu.uy.
68. Española. Investigadora en formación de la Universidad Autónoma de Madrid, maestra en desarrollo económico y políticas públicas, miembro del grupo de investigación Edad, Género y Derechos del Instituto Universitario de Estudios de la Mujer. Correo electrónico: violeta.devera@uam.es.

## INTRODUCCIÓN

Las redes informales conectan a familiares o amigos a través de vínculos personales y son, sin duda alguna, una fuente de bienestar para la población. Así, el mero hecho de compartir actividades de la vida cotidiana permite a los individuos satisfacer profundas necesidades sociales. Además, estas redes suponen un importante recurso de ayuda y cuidado personal para aquellas personas que no pueden valerse por sí mismas.

No obstante, esta realidad tiene dos caras bien diferentes: la de aquellos que reciben el cuidado y la de los que lo ofrecen. Para estos últimos –los llamados cuidadores informales–, las redes pueden llegar a reducir su nivel de bienestar cuando el tiempo dedicado a cuidados de la familia y los amigos se convierte en una obligación y una difícil carga que afecta a su vida profesional y personal. Ante una perspectiva como ésta, el Estado del bienestar puede proporcionar –y así lo hace en muchos casos– un sistema institucional de cuidados formales. Cuidados realizados por profesionales que ofrecen un apoyo a sus ciudadanos dependientes y liberan en parte a los cuidadores informales.<sup>69</sup> De esta manera, cuando dicho marco institucional es suficientemente amplio, la necesidad de ayudas informales es menor y puede realizarse de forma voluntaria. Con ello se obtienen resultados más satisfactorios para todas las personas implicadas en la relación de cuidados. Sin embargo, en el caso contrario, la falta de una organización social de los cuidados suficientemente consistente exige una mayor implicación de las redes informales, lo que impone a los cuidadores familiares la responsabilidad de la atención a los dependientes.

En Europa, las necesidades de cuidados están aumentando rápidamente y las estructuras organizativas de atención a personas mayores se han adaptado mal a las nuevas demandas. Además, los esfuerzos para combinar las instituciones que ofrecen atención y cuidados han resultado difíciles, los recursos económicos son insuficientes y las condiciones económicas de quienes realizan los servicios de atención son precarias (Stark, 2005).

Todo ello nos lleva a plantear dos preguntas básicas que guiarán nuestra investigación: en primer lugar, ¿qué características tiene el colectivo de la población que desempeña mayoritariamente las tareas de cuidado informal? Y, en segundo, ¿qué lugar ocupa el cuidado informal en el marco institucional de los países europeos? Respecto

---

69. Esta actuación del sector público está en línea con el concepto de *social care* (Lewis, 1998; Daly y Lewis, 2000).

a la primera pregunta, los estudios previos demuestran que la labor de cuidar a las personas dependientes la realizan, en su mayoría, mujeres.<sup>70</sup> Además, se constata que estas actividades se ejecutan habitualmente dentro de las familias y de manera no remunerada (Badget y Folbre, 1999; Stark, 2005). El presente capítulo trata de profundizar en este asunto añadiendo al necesario análisis de género un estudio de la edad de la población. De esta forma, se puede observar el comportamiento de las personas mayores, que constituyen un grupo poblacional especialmente activo en las tareas de cuidados. En definitiva, el capítulo ofrece una descripción de la labor que realizan las mujeres mayores en las redes informales de cuidados y un estudio de las consecuencias que dicha labor tiene sobre su bienestar.

En lo que respecta a la segunda cuestión, varios factores socioeconómicos presionan a la demanda de cuidados y ponen de manifiesto la relevancia actual y futura de las instituciones públicas. Ejemplos relevantes de estos factores son el envejecimiento de la población, la generalización de la incorporación de las mujeres al mercado laboral o el cambio en la estructura de las familias. Ante esto nos preguntamos: ¿cómo responde el Estado del bienestar y qué papel deja a las redes informales de cuidados? En este sentido, nuestro propósito es realizar un análisis comparativo del cuidado informal en los modelos europeos de Estado del bienestar. Para ello, recopilaremos los resultados de múltiples investigaciones previas, añadiendo una perspectiva de género y edad. Esto nos permitirá comprender si determinados modelos debilitan la posición de las mujeres mayores o, por el contrario, fortalecen su situación; mejorando su bienestar y favoreciendo que, durante sus últimos años de vida, puedan disfrutar de sus relaciones familiares y de amistad en lugar de convertirlas en una fuente de cargas y obligaciones.

Pero antes de adentrarnos en el análisis mencionado, parece indispensable delimitar adecuadamente los principales conceptos que vamos a utilizar a lo largo de nuestro estudio.

Definiremos las *actividades de cuidados* como aquellas que “se proponen satisfacer las necesidades físicas y emocionales de los niños y de los adultos dependientes” (Lewis, 1998: 6). Se observa que este tipo de trabajos tienen una dimensión inmaterial –afec-

---

70. Dado que el modelo tradicional de familia ha establecido a la figura del hombre como la perceptora de ingresos y a la de la mujer como la ama de casa, socialmente se han atribuido ese tipo de responsabilidades en exclusiva a las mujeres y así se han visto abocadas a una situación de mayor precariedad laboral que los hombres, sufriendo una mayor pobreza relativa y enormes tensiones en el intento de tratar de compaginar los distintos trabajos (Carrasco, 2009).

tiva– y otra material. Su doble dimensión pone de manifiesto la dificultad que existe para mercantilizar dichas actividades (Badget y Folbre, 1999; Carrasco, 2001; Letablier, 2007). Las tareas mecánicas y materiales, como cocinar o limpiar, pueden ser fácilmente sustituidas por un agente externo. Pero otras, como leer un cuento a los niños antes de dormir, son tareas cuya externalización no sólo resulta difícil, sino también poco deseable. Según esto, la demanda de cuidados está formada por el conjunto de personas que, con distintos grados de regularidad e intensidad, requieren labores de cuidado; esto es, las personas dependientes y los niños. Mientras tanto, la oferta se compone de una serie de agentes que llevan a cabo tareas de cuidados desde tres ámbitos diferentes: el público (o institucional), el privado (o empresarial) y el familiar (o informal).

Respecto a la distinción entre *cuidado informal* y *cuidado formal*, siguiendo el criterio de Rogerio-García (2009), consideraremos que el primero se lleva a cabo de forma voluntaria, por personas de la red social del receptor del cuidado y sin que medie ninguna organización ni remuneración. Además, suele presentar tres categorías de ayuda: el apoyo material o instrumental, el informativo o estratégico y el emocional. Frente a esto, el cuidado formal incluye las actividades que un profesional ofrece de forma especializada y que van más allá de las capacidades de las personas para cuidar de sí mismas o de los demás. En otras palabras, el cuidado informal corre a cargo de la familia y los amigos, mientras que el formal lo proporcionan las instituciones públicas y las empresas privadas.<sup>71</sup>

El contenido del capítulo está estructurado de la siguiente forma: en el siguiente epígrafe abordaremos los principales aspectos del problema de los cuidados en los países europeos, describiendo también el marco institucional con el que los Estados del bienestar están haciendo frente a este reto social y económico. Posteriormente, en el epígrafe tres –que constituye la parte central y más extensa de nuestra investigación– ahondaremos en el análisis del cuidado informal en Europa siguiendo una perspectiva de género. Para ello, estudiaremos el papel que desempeñan las mujeres mayores en las redes informales, así como la influencia que tiene la tarea que desempeñan sobre el bienestar de las personas cuidadoras. Finalmente, en el apartado cuatro presentaremos nuestras conclusiones.

---

71. En el sector formal se ha producido un reparto por clase y etnia, ya que sólo las familias de clase alta y media-alta pueden permitirse recurrir al mercado para contratar algunos de los servicios de cuidado. Además, este sector se caracteriza por contar con unas condiciones laborales precarias y emplear en la gran mayoría de los casos a mujeres, de las cuales un porcentaje importante son inmigrantes (Pérez, 2006).

## EL RETO DE LOS CUIDADOS EN EUROPA

En la actualidad, la demanda de cuidados supone un importante desafío para los Estados del bienestar europeos (Pavolini y Ranci, 2008). Un desafío que seguramente se intensificará durante los próximos años, dadas las previsiones de incremento en las necesidades de ayuda a la población dependiente (Pickard, 2007; European Commission, 2009). Ante este reto, los gobiernos europeos están tratando de ofrecer distintas soluciones a través del marco institucional y las políticas públicas. Ahora bien, ¿qué factores condicionan realmente el reto de los cuidados y cuáles son los modelos de Estado del bienestar adoptados en Europa para afrontar esta situación? El análisis de estas dos cuestiones —problema y respuesta institucional—, sin duda nos ayudará a advertir adecuadamente la mayor o menor presencia de redes informales de cuidados en las naciones europeas.

### Condicionamientos sociales y económicos

Para conocer las verdaderas dimensiones del problema, resulta imprescindible identificar los aspectos más relevantes que condicionan su demanda y su oferta. Es decir, los factores que influyen en el número de personas que requieren ayuda y en la forma y medios con los que el resto de la sociedad responde a estas necesidades. Diversos estudios previos han analizado —directa o indirectamente— estos condicionamientos que resumimos a continuación.

En primer lugar, destaca la evolución de las estructuras poblacionales, ya que el principal determinante de la demanda de cuidados de larga duración es el nivel de envejecimiento de la población (Colombo *et al.*, 2011). El descenso de los índices de natalidad y el aumento de la esperanza de vida están cambiando fuertemente la estructura poblacional en los países de nuestro entorno, con lo que la demanda de cuidados se ha incrementando. Además, todo parece indicar que se mantendrá esta tendencia durante los próximos años: en 2010, los porcentajes de población mayor de 65 y 80 años en la UE-27 fueron del 17,4% y 3,4% respectivamente y se espera que estas cifras aumenten al 29,3% y 11,4% para el año 2050 (Colombo *et al.*, 2011). La tendencia al envejecimiento de la población y la disminución del número de hijos se muestran con ritmos diferentes en los Estados europeos, siendo especialmente agudas en Alemania, Italia y España, mientras que en los países del norte son menos importantes (Pavolini y Ranci, 2008; Durán 2012).

Asimismo, resulta indispensable apuntar algunas cuestiones relacionadas con el mercado de trabajo que afectan considerablemente a la oferta de cuidados: la incorporación generalizada de las mujeres al mercado laboral, la presencia de empleos a tiempo parcial y las políticas favorables a la conciliación de la vida familiar y profesional. Dado que las mujeres tradicionalmente han sido las principales responsables del desempeño de estas tareas, la expansión del empleo femenino es susceptible de alterar la oferta informal de cuidados. Además, la posibilidad de compaginar un empleo remunerado con las labores en el ámbito familiar (a través de formas de contratación a tiempo parcial o de políticas de empleo flexibles) condiciona la oferta de cuidados, al favorecer la conciliación entre la vida laboral, personal y familiar. En este aspecto también existe una gran diversidad entre los países europeos. Así, las diferencias de género en las tasas de empleo son considerablemente más altas en las naciones mediterráneas en comparación con el resto de Europa. En el otro extremo, los países del norte cuentan con más hombres que trabajan a tiempo parcial y con regulaciones laborales más favorables a la familia (Carrasco, 2001; Esping-Andersen y Palier, 2010).

Otro factor que influye significativamente en el reto de los cuidados está relacionado con el tamaño y la composición de las familias en los países europeos. La reducción del número de hijos, el aumento de las separaciones y de las familias monoparentales, así como la menor presencia de hogares multigeneracionales —donde conviven padres, hijos y abuelos— están condicionando la forma en que los ciudadanos se organizan para responder a los requerimientos de ayuda de las personas dependientes. Dichos factores familiares son especialmente relevantes en el caso de las redes informales, dado que éstas son el resultado de relaciones familiares y personales previas a la demanda de cuidado. Los Estados europeos muestran también importantes diferencias en estos aspectos, con una mayor presencia de modelos familiares tradicionales en los países del sur, frente a sus homólogos del centro y del norte (Pérez, 2006; Durán, 2012).

Por último, no conviene olvidar el bienestar económico de la población, manifestado en la renta por habitante, la desigualdad económica y los índices de pobreza. Estos factores económicos enmarcan las posibilidades materiales de los ciudadanos, a través del acceso a bienes y servicios en los mercados y, por lo tanto, afectan a la demanda y a la oferta de cuidados. Al igual que en los casos anteriores, existen importantes diferencias en el bienestar económico entre los países europeos: en líneas generales, en el norte y el centro los ciudadanos gozan de mayores niveles de renta, menor desigualdad

y menor riesgo de pobreza que en sus homólogos del sur<sup>72</sup> (Letablier, 2007; Galaso *et al.*, 2011).

### **Factores institucionales: el papel del Estado del bienestar**

Ante una situación como esta, los gobiernos europeos han optado por crear un marco institucional que dé respuesta formal a la creciente demanda de cuidados. No obstante, esta respuesta no ha sido la misma en todos los países. Así, existen claras diferencias en la dimensión y el tipo de políticas públicas que se están llevando a cabo. Los distintos modelos de respuesta, al ofrecer diferentes niveles de apoyo formal, van a condicionar la mayor o menor necesidad de cuidados informales en las naciones. De este modo, en aquellos Estados en los que el marco institucional –la oferta formal– sea más reducido, la presencia de redes informales de cuidados será mayor.

Con el fin de identificar y clasificar adecuadamente el tipo de respuesta de los Estados del bienestar, empleamos los criterios marcados por la literatura previa (Jacobzone, 1999; Pacolet *et al.*, 1999; Comas-Herrera, 2006; Dizy, 2006), lo que nos permite distinguir cuatro modelos de Estado del bienestar en Europa. En primer lugar, el modelo nórdico o escandinavo (que incluye también a Holanda), donde el sector público juega un papel protagonista, ofrece una cobertura universal, los servicios están altamente profesionalizados y el gasto público para financiar el sistema de atención es muy cuantioso. Posteriormente, el modelo central o continental, en el que están presentes los diferentes tipos de agentes (sector público, empresas privadas y familias), la cobertura es universal aunque existe el copago, los servicios son ofrecidos a través de redes institucionales y ayudas monetarias, y las fuentes de financiación se componen de contribuciones a la seguridad social y gasto público. Por ello, los niveles de gasto son menores que en los países del norte. En tercer lugar, el modelo liberal se caracteriza por una presencia residual del sector público, además la cobertura se limita a la asistencia básica, las prestaciones en dinero son más cuantiosas y los servicios se ofrecen mayoritariamente a través del mercado. Por último, en el modelo del sur o mediterráneo la familia juega un papel protagonista, el sistema cubre la asistencia básica y está financiado, principalmente, por cotizaciones contributivas a la Seguridad Social junto con seguros

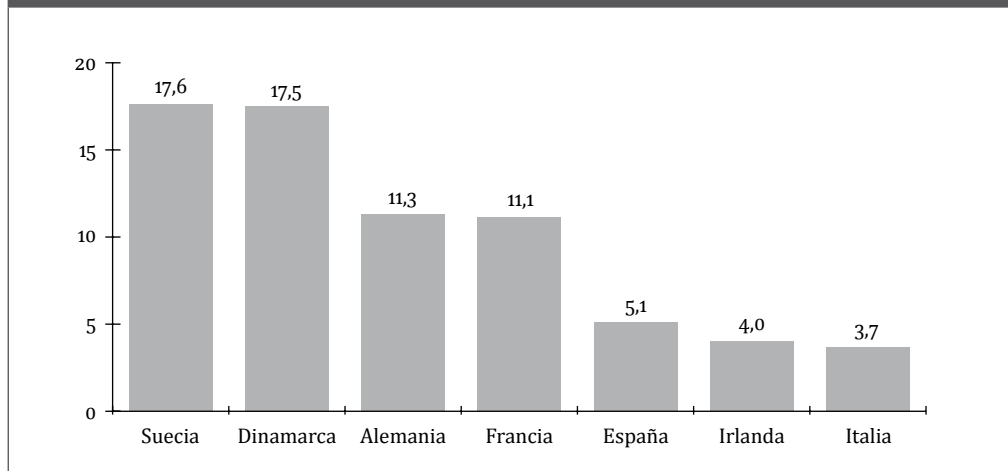
---

72. Reino Unido presenta un modelo particular, caracterizado por una elevada renta media, similar a los países del norte, junto con niveles de desigualdad y pobreza también altos, más semejantes al caso de los países mediterráneos.

privados. Este último modelo se caracteriza por no contar con una red institucional adecuada, lo que hace que el papel de las redes informales sea mucho más relevante.

Nuestro principal interés al presentar la tipología de Estados del bienestar en Europa es dilucidar lo que estos modelos requerirán de su población en términos de cuidados informales. Es decir, se trata de apuntar la mayor o menor presencia de redes informales en función de la amplitud del marco institucional y las políticas públicas. En una primera aproximación a la dimensión del tema que nos ocupa, la Gráfica 1 presenta un indicador que muestra el porcentaje de la población de 65 y más años que recibe cuidados profesionales de larga duración (tanto en su hogar, a través de profesionales del cuidado, como en instituciones públicas).

**Gráfica 1: Cuidado formal a personas mayores (porcentaje de la población de 65 y más años que recibe cuidados profesionales de larga duración en su hogar o en instituciones)**



Fuente: Colombo *et al.* (2011).

Estos datos responden claramente a la tipología de Estados del bienestar presentada previamente. Así, las naciones del norte (Noruega y Suecia) presentan elevados porcentajes de población receptora de cuidados formales, en un punto intermedio se encuentran dos países continentales (Alemania y Francia), mientras que los niveles más bajos de apoyo formal se ofrecen en las naciones con modelos mediterráneos (España



e Italia) y liberal (Irlanda).<sup>73</sup> Esa menor presencia de cuidados formales en los Estados liberales y del sur de Europa requerirá, en compensación, un papel más protagonista de las redes informales en comparación con el que el que tienen en el resto de los países.

Nos interesa reflejar en este punto la doble repercusión que tienen los Estados del bienestar sobre la organización socioeconómica de los cuidados. Por un lado ofrecen una determinada cobertura a la población a través del nivel de formalización de la oferta. Pero, por otro lado condicionan las relaciones informales entre los ciudadanos ya que, si no se cubre la totalidad de la demanda de cuidados formales, pueden requerir una concreta implicación en los cuidados informales. Así, los modelos en los que la mayoría de la responsabilidad del cuidado recae en las relaciones informales tienen una influencia negativa sobre los cuidadores al hacer que sus relaciones personales sean más una obligación o una carga y menos una fuente de bienestar.

A continuación profundizaremos en esta última cuestión al analizar detalladamente estas redes informales en los países europeos.

## EL CUIDADO INFORMAL EN EUROPA

El presente epígrafe, que constituye la parte central del trabajo, ofrece una visión general de los cuidados informales en Europa. Para ello, se hace especial hincapié en el papel que desempeñan las mujeres mayores y en las consecuencias que tienen, sobre los cuidadores informales, las labores de ayuda que realizan.

Medir el cuidado informal no es tarea fácil, principalmente por la escasez de información comparable entre países sobre personas cuidadoras. Esto es debido a la ausencia de un criterio común sobre la definición y medición del cuidado en las diferentes naciones (Colombo *et al.*, 2011). Para afrontar esta dificultad, nuestra investigación aúna múltiples fuentes de información disponible en bases de datos y estudios que, aun cuando no se dedican específicamente al análisis del cuidado informal, sí ofrecen información relevante al respecto. La tarea de *recopilar* y analizar esta información nos ha permitido presentar una visión suficientemente amplia de los cuidados informales en Europa.

Una de las principales fuentes de información consultada ha sido la OCDE, en concreto, hemos trabajado con los datos que proporciona una reciente publicación dedicada a los cuidados de larga duración y elaborada por Colombo *et al.* (2011). El

---

73. La falta de datos nos impide observar el comportamiento del Reino Unido, principal representante del modelo liberal en Europa.

documento se titula “*Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care*” y en él se abordan diferentes temas que afectan directamente a este tipo de cuidados: desde las diversas formas de financiación pública o privada, pasando por el nivel de preparación de algunos países para hacer frente a la demanda de cuidados, hasta un análisis de la repercusiones que conlleva ser cuidador informal.

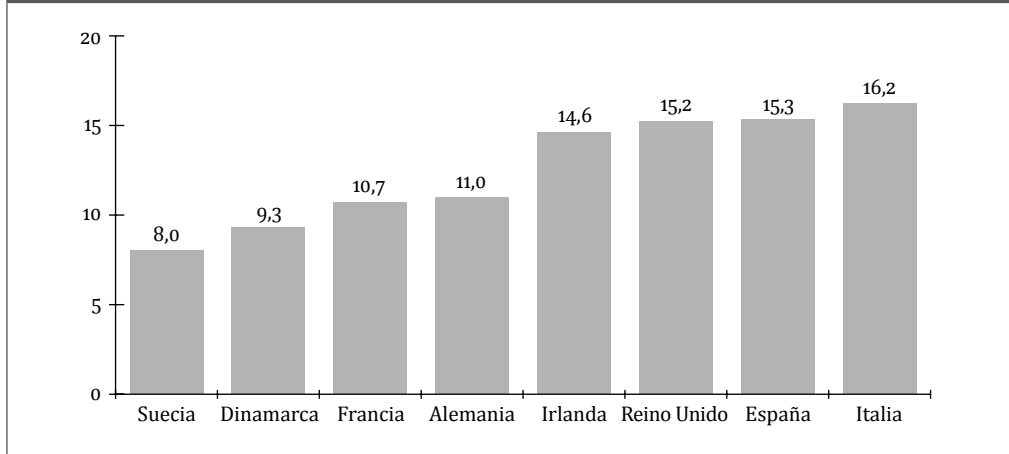
En la mayoría de los casos emplearemos datos del grupo de población de 50 años en adelante, colectivo que constituye el principal responsable de las labores de cuidado informal en los países desarrollados (Glendinning *et al.*, 2009; Colombo *et al.*, 2011). Asimismo, y para facilitar la comparación entre modelos de Estado de bienestar, se presenta información de un conjunto de países europeos incluyendo, en función de la disponibilidad de datos, una o dos naciones de cada tipo: así, como muestra del modelo escandinavo, analizamos datos de Suecia, Dinamarca, Noruega o Finlandia; del modelo continental se estudian Francia y Alemania; Reino Unido e Irlanda aparecen como representantes del modelo anglosajón; y, por último, España e Italia en relación con el modelo mediterráneo.

### **Magnitud del cuidado informal en los países europeos**

Comenzamos nuestro análisis cuantificando la presencia del cuidado informal en Europa. Esto nos dará una primera idea del papel que desempeñan las redes informales en cada modelo del Estado del bienestar. Para ello, nos preguntamos cuántas personas cuidadoras informales hay y qué cantidad de horas de cuidado informal realizan. Con este objetivo analizamos dos tipos de indicadores: el porcentaje de población de 50 años y más que declara ser cuidador informal (Gráfica 2) y las horas semanales de cuidado ofrecidas por los cuidadores informales (Gráfica 3).

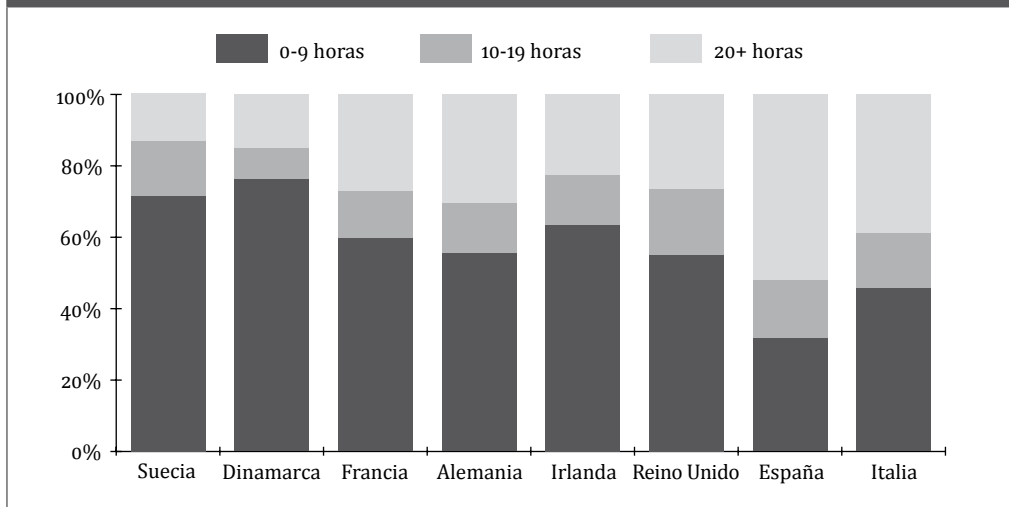
Estudiando detenidamente estos datos, encontramos significativas diferencias entre los cuatro modelos europeos del Estado del bienestar. En los países del norte hay menos cuidadores informales (aproximadamente un 8%) y estos trabajan menos horas que sus homólogos de las otras naciones estudiadas. Por el contrario, en el sur de Europa el porcentaje de cuidadores informales es aproximadamente el doble, y el número de horas que trabajan es también mayor. Los países continentales y liberales se encuentran en una situación intermedia. No obstante, los continentales están más cerca del modelo del norte con algo más de un 10% de cuidadores informales, mientras que el Reino Unido e Irlanda son más cercanos al modelo del sur con un 15,2 y un 14,6% respectivamente.

**Gráfica 2: Cuidadores informales (porcentaje de la población de 50 y más años que declara ser cuidador informal)**



Fuente: Colombo *et al.* (2011).

**Gráfica 3: Horas semanales dedicadas al cuidado informal (porcentaje del total de cuidadores según el número de horas semanales dedicadas al cuidado informal)**



Fuente: Elaboración propia empleando datos de Colombo *et al.* (2011).

Conviene interpretar los datos con cierta cautela, ya que algunas de las diferencias entre Estados se pueden deber a divergencias culturales en la forma de definir el cuidado y la atención a personas dependientes. Por ejemplo, se puede dar el caso de que muchos cuidadores no se vean a sí mismos como tales aunque cumplan con los requisitos para serlo (Glendinning *et al.*, 2009; Brandt, 2011). No obstante, la información mostrada en la Gráfica 2 constata que en los países del norte el marco institucional permite a una proporción mayor de dependientes recibir atención formal (ya sea en su propia casa o en instituciones). En el caso del Reino Unido y las naciones mediterráneas se observa que la falta de apoyo institucional obliga a movilizar a las redes informales como respuesta a la demanda de cuidados.

La Gráfica 3 mide la intensidad de las tareas desarrolladas por los cuidadores informales, es decir, el número de horas semanales que dedican a esta labor. Como hemos visto, la baja intensidad del trabajo es particularmente frecuente en los países del norte. En estos casos, menos del 20% de los cuidadores proporciona un nivel intensivo de ayuda (más de 20 horas semanales). Más allá de las citadas diferencias en la definición de cuidados, esto parece reflejar el hecho de que una proporción relativamente mayor de dependientes recibe atención formal en estas naciones, ya sea en casa o en instituciones. Por el contrario, en el sur de Europa se observa esta falta de apoyo institucional, ya que más del 30% de los cuidadores está realizando cuidado intensivo, alcanzando valores algo superiores al 50% en el caso de España. Este colectivo de cuidadores informales intensivos resulta especialmente relevante por la aportación que realizan a los sistemas nacionales de cuidados y, como veremos más adelante, por la desventajosa situación que suelen mostrar en términos sociales y económicos.

Las significativas diferencias en cantidad e intensidad horaria que presentan estos resultados nos llevan a plantearnos si las razones que mueven a los cuidadores informales son iguales en todos los países europeos y si existen variaciones entre los modelos de Estado del bienestar. A este respecto, el trabajo de Brandt (2011) emplea datos de la encuesta SHARE (*Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe*)<sup>74</sup> para mostrar cómo en las naciones del norte la principal motivación de los cuidadores informales para realizar su labor es el placer que les reporta esta tarea. Mientras tanto, en los Estados del sur y el centro, la primera razón esgrimida por los cuidadores es, lejos del disfrute personal, la obligación que sienten hacia los dependientes de su entorno.

---

74. Esta encuesta recopila datos de salud, situación familiar y socioeconómica de individuos mayores de 50 años en Europa.

Además, este trabajo muestra una importante correlación entre el porcentaje de cuidadores informales que disfrutan realizando estas tareas y el grado de apoyo institucional por parte del sector público. Así, cuanto mayor sea el nivel de transferencias económicas y servicios otorgados por el Estado para el cuidado formal, menos intenso, más esporádico, más voluntario y más placentero será el cuidado informal (Brandt, 2011).<sup>75</sup>

Otras diferencias entre los modelos europeos se observan cuando se compara el cuidado ofrecido por los miembros del hogar con el que realizan las personas externas al mismo. En esta línea, Rodríguez *et al.* (2011) concluyen que en los países del sur se recibe poca ayuda externa profesional, lo que evidencia un mayor apoyo familiar. En el caso de los Estados del norte la ayuda informal externa la reciben un número importante de hogares, tiene poca intensidad pero es bastante frecuente. Este diferente comportamiento entre los países del sur y los del norte de Europa, se debe en gran medida a los tipos de familia que predominan en cada uno de los modelos. En el sur cohabitan diferentes generaciones, mientras que en el norte no es tan frecuente esta situación y, por tanto, adquiere más relevancia la ayuda externa puntual.

Existen también investigaciones que analizan el saldo neto entre los cuidados ofrecidos y los recibidos por las personas mayores en Europa (Albertini *et al.*, 2007; Brandt, 2011). Sus datos muestran cómo las personas mayores son donantes netos –ofrecen más cuidados de los que reciben– en casi todos los países europeos. No obstante, existen una serie de diferencias entre naciones respecto a la frecuencia y la intensidad de este tipo de tareas: Dinamarca y Suecia son los Estados en los que los cuidados son más frecuentes pero de menor duración. En el lado opuesto, Italia y España, si bien muestran una menor proporción de ancianos dadores y receptores de cuidados, la duración de estas tareas es mayor.

En conclusión, en el sur de Europa, en contraposición con el norte, el grado de institucionalización de los cuidados es muy bajo, por lo que el papel de las redes informales continúa siendo fundamental dentro de la organización socioeconómica de los cuidados. En estas naciones, además de tener un porcentaje mayor de cuidadores informales, la intensidad del trabajo es más alta, las tasas de personas dependientes atendidas de manera informal son superiores y los hogares reciben menos ayuda externa. En definitiva,

---

75. A este respecto, y aparte del análisis estadístico, el autor argumenta que en los casos de alta implicación institucional el Estado se encarga de las tareas más previsibles, regulares y mecánicas o técnicamente más exigentes del cuidado, mientras que los miembros de la familia realizan otro tipo de apoyos, más personales y, por ende, más placenteros.

los datos demuestran que los cuatro modelos de Estado del bienestar exigen a las redes informales distintos grados de implicación, con una participación que resulta indispensable en el sur, algo menos importante en el modelo liberal, aun menos en el continental y, finalmente, mucho más reducida en el caso de los países escandinavos, donde el cuidado informal representa cerca de la mitad del que se requiere en las naciones mediterráneas.

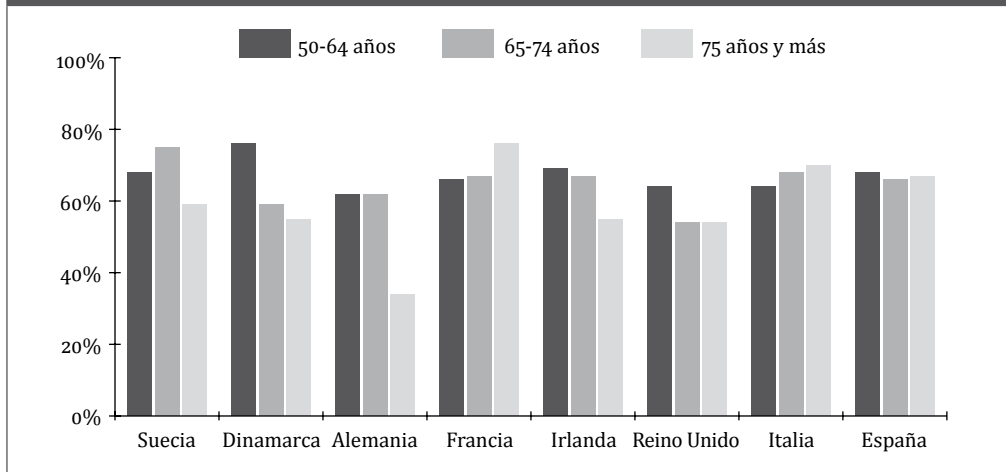
## **El papel de las mujeres mayores en el cuidado informal**

Profundizaremos ahora en el estudio del colectivo de personas que realizan cuidados informales en los Estados europeos. Concretamente, aplicaremos un análisis de género y edad de la población, con el objetivo de dilucidar quiénes son los cuidadores informales y qué papel desempeñan las mujeres mayores en la oferta de cuidados.

Analizando los datos de la presencia de mujeres entre los cuidadores informales según los tramos de edad (Gráfica 4), podemos llegar a una conclusión clara: el colectivo de cuidadores informales en Europa es mayoritariamente femenino. Concretamente, se observa que en todos los países y para todos los grupos de edad (excepto para los mayores de 75 en Alemania), la presencia de mujeres es superior, con un porcentaje que oscila entre el 55% y más del 70%. Estos datos dejan patente el hecho de que las mujeres mayores desempeñan un papel fundamental en las redes informales de las naciones europeas. Su relevancia es mayor en el caso de los países mediterráneos (y de Francia), donde en los dos grupos de edad superiores a 65 años, las mujeres suponen más del 60%. En el resto de casos, los datos muestran que, aunque las mujeres mayores siguen siendo mayoría dentro del colectivo de cuidadores, el porcentaje es menor, específicamente, inferior al 60%.

Aunque su presencia es menor, los hombres se van incorporando a las tareas de cuidados conforme tienen una edad más avanzada. La distribución por sexos varía con la edad, pero esta variación difiere según el país de estudio. En el caso de los Estados nórdicos la brecha de género se reduce en los grupos de población más envejecidos. Los datos del sur de Europa muestran que la brecha se mantiene (España) o incluso se incrementa (Italia). En Alemania ocurre algo similar a los países del norte, Irlanda y, especialmente, Francia tienen un comportamiento análogo a los del sur, y el Reino Unido presenta una situación intermedia. Cabe destacar que la realización de actividades de apoyo tiende a disminuir en las personas de edad más avanzada, siendo el porcentaje de cuidadores mayores de 75 años menor que el de la población más joven, situación que probablemente esté relacionada con las limitaciones de salud que, por lo general, hacen su aparición en edades avanzadas.

**Gráfica 4: Presencia de las mujeres en el cuidado informal (porcentaje de mujeres sobre el total de cuidadores informales de 50 y más años)**

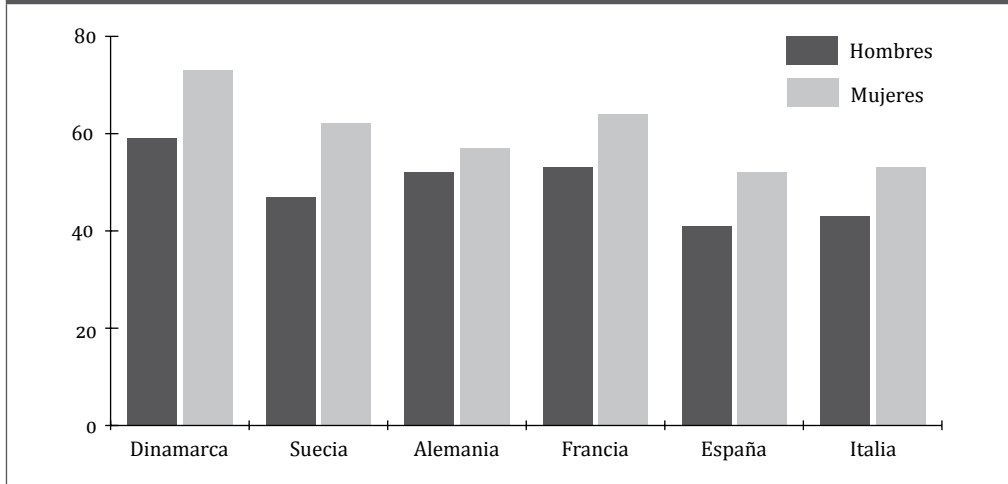


Fuente: Colombo *et al.* (2011).

Otros estudios señalan el importante grado de intensidad de los cuidados realizados por la población mayor. Concretamente, el grupo de 75 años y más presenta el doble de cuidadores intensivos que de cuidadores no intensivos. Las tareas que requieren tal intensidad están dirigidas principalmente al cónyuge (Colombo *et al.*, 2011; Vilaplana, 2011), por ello, al haber más mujeres dentro de este tipo de cuidadores, los principales receptores de cuidado intensivo son hombres que lo reciben de sus mujeres.

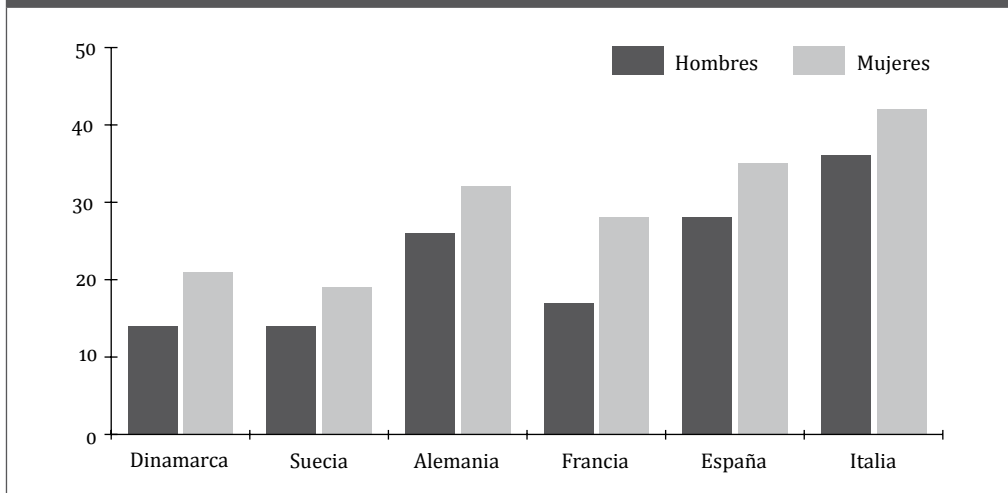
Centrándonos ahora en el cuidado informal que ofrecen las personas mayores a los niños, podemos obtener también información relevante en relación con el papel de las mujeres (Gráficas 5 y 6). En primer lugar, queda patente que en todos los países las abuelas son las principales cuidadoras, incrementándose la brecha de género en los casos de los cuidadores de mayor intensidad. Además, se observa que la presencia de apoyo esporádico es más elevada entre los abuelos daneses, holandeses, franceses y suecos que entre sus homólogos mediterráneos. Sin embargo, al estudiar los casos de cuidado intensivo, es decir, de mayor dedicación horaria, los españoles e italianos lideran el ranking. Esto significa que las personas mayores en los Estados nórdicos, si bien cuidan más veces de sus nietos, lo hacen durante menos tiempo; mientras que, en las naciones del sur, las que cuidan de sus nietos lo hacen a tiempo completo.

**Gráfica 5: Cuidado informal esporádico de abuelos a nietos (porcentaje de abuelos que han cuidado a sus nietos al menos una vez durante el año 2004)**



Fuente: Hank y Buber (2009).

**Gráfica 6: Cuidado informal intensivo de abuelos a nietos (porcentaje de abuelos que han cuidado a sus nietos al menos una vez a la semana durante 2004)**



Fuente: Hank y Buber (2009).



El motivo de esta divergencia radica, según Hank y Buber (2009), en el grado de institucionalización del cuidado infantil. Así, en los países del norte –y en Francia– se ha creado una sólida estructura pública en términos de cuidados a niños, lo que facilita la incorporación de ambos progenitores al mercado laboral. En estos casos, la figura de los abuelos como cuidadores informales sólo es necesaria en momentos puntuales –por ejemplo, si eventualmente la madre o el padre tienen que trabajar más tiempo–, para ayudar a complementar la atención institucional. Por el contrario, en los Estados mediterráneos, la falta de guarderías públicas desincentiva el empleo materno, por lo que la presencia de madres cuidadoras a tiempo completo es mayor. En los casos –menos frecuentes– en que ambos progenitores tengan un trabajo remunerado, estos tendrán que requerir una participación de los abuelos mayor en términos de horas y, por tanto, más intensa.

Otro aspecto interesante relacionado con el cuidado de las personas mayores a sus nietos es el hecho de que la probabilidad de que cuiden los hombres que viven solos es menor que la de los que viven en pareja. De esto se deduce que la implicación de los hombres en el cuidado viene motivada, mayoritariamente, por el compromiso de las abuelas en la atención a los niños (Hank y Buber, 2009). Ahora bien, ¿cuáles son las causas por las que las abuelas tienen un papel tan relevante en el cuidado de sus nietos? La incorporación de las mujeres al mercado laboral de manera generalizada, situación que no ha venido acompañada de una incorporación de los hombres a la realización de los trabajos de cuidados en la misma proporción, ha hecho que el problema recaiga sobre el colectivo femenino. Se ha producido una redistribución intergeneracional entre las mujeres de la familia, circunstancia que comporta bastante presión para las abuelas, pues este tipo de responsabilidades influyen negativamente en el bienestar de las mujeres mayores. Esta presión es más importante en los países del sur, donde hay más presencia de cuidados informales y la intensidad de los mismos es mayor. (En el epígrafe siguiente profundizaremos sobre esta idea.)

También se pueden obtener conclusiones interesantes para nuestro trabajo analizando los datos de las encuestas de uso del tiempo. En esta línea, la investigación de Giannelli *et al.* (2010) estudia el tiempo dedicado a lo que ellos denominan como “trabajo familiar” y que incluye las labores domésticas no remuneradas y las tareas de cuidado informal a niños (el cuidado informal a personas mayores se deja fuera del análisis debido a la falta de datos armonizados sobre este aspecto).<sup>76</sup> Este enfoque permite

---

76. La mayoría de las encuestas de uso del tiempo no tienen categorías separadas para el cuidado de los padres, cónyuges y otros miembros de la familia. No obstante, los principales estudios observan que las mujeres dedican, en promedio, más tiempo al cuidado de adultos que los hombres.

agrupar a los países que muestran similitudes en cuanto a las relaciones que existen entre la producción de mercancías para la obtención de beneficios y la reproducción social de la población. Siguiendo esta metodología, en las gráficas 7 y 8 presentamos el tiempo medio diario dedicado a actividades de cuidado familiar de toda la población y de la población entre 65 y 74 años.<sup>77</sup>

En todos los casos estudiados las mujeres dedican más tiempo a cuidar que los hombres. Las diferencias de género son mayores en el sur de Europa, donde las mujeres dedican más del triple que los hombres. Seguidamente, en los Estados del centro y el Reino Unido las mujeres dedican el doble de tiempo a cuidar. En los países del norte de Europa, donde las diferencias son menores, la situación es similar a la de las naciones centroeuropeas. En todos los casos, las diferencias de género son más bajas para la población envejecida.

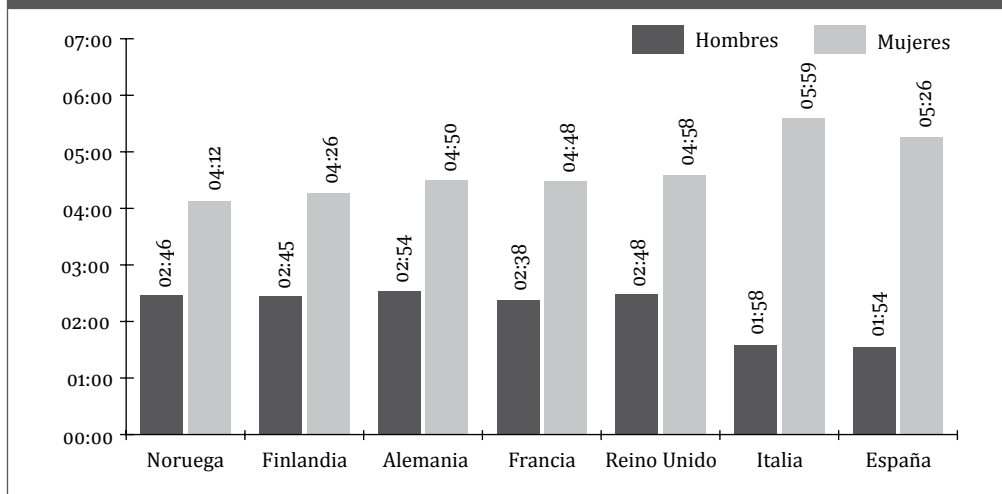
Las personas mayores dedican más tiempo a los trabajos de cuidados familiares que el conjunto de la población debido, principalmente, a su menor presencia en el mercado de trabajo (lo que les deja más tiempo para la familia). La diferencia entre el tiempo dedicado por los mayores y el total de la población es más significativa en el caso de los hombres, lo que se explica por el hecho de que la participación en los cuidados del total de los hombres es considerablemente menor que las mujeres (estos tienen más margen de aumento, en definitiva). Cuando los hombres se jubilan se implican más en los cuidados, no obstante, esta implicación es más limitada pues se reduce a tareas de ayuda práctica como reparaciones, compras, soporte de los asuntos financieros y legales, etc. Por el contrario las mujeres tienden a hacerse cargo del cuidado más personal (Brandt, 2011).

En definitiva, los datos analizados en este apartado muestran que la participación femenina en las redes informales de cuidados es mayoritaria. Esto se observa tanto al estudiar al conjunto de la población, como en el caso de centrar la investigación en el colectivo de las personas mayores (cuya implicación en el cuidado informal tiene especial relevancia). Más allá de las diferencias encontradas entre los países europeos, en todos los casos se observa que ellas cuidan más veces que los hombres y, además, lo hacen durante más tiempo, es decir, de manera más intensa.

---

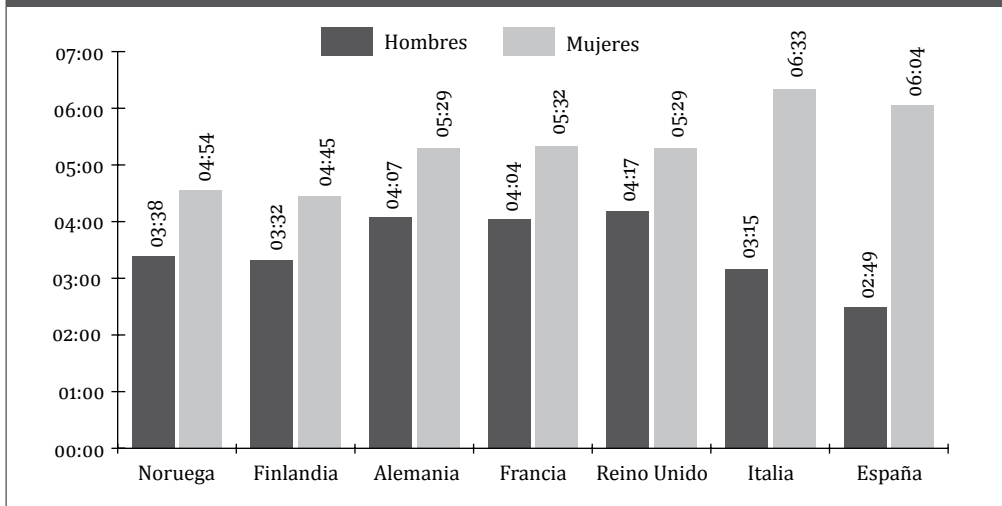
77. No hay datos disponibles para personas mayores de 74 años.

**Gráfica 7: Tiempo dedicado a cuidados familiares (población total) (media de horas y minutos por día dedicados por la población total)**



Fuente: Elaboración propia empleando datos de Giannelli *et al.* (2010).

**Gráfica 8: Tiempo dedicado a cuidados familiares (población envejecida) (media de horas y minutos por día dedicados por la población entre 65 y 74 años)**



Fuente: Elaboración propia empleando datos de Giannelli *et al.* (2010).

## **Influencia del cuidado informal en el bienestar de los cuidadores**

¿Cuáles son las repercusiones de ser cuidador informal? Trataremos de dar una respuesta a esta pregunta atendiendo a tres factores: el empleo, los ingresos y la salud. De este modo, y considerando que dicho colectivo es mayoritariamente femenino y de edad avanzada, el presente apartado nos ayudará a comprender cómo los diferentes modelos de Estado del bienestar (con distintas combinaciones de cuidado formal e informal) pueden influir sobre la situación de las mujeres mayores.

A este respecto, existen evidencias empíricas que muestran cómo el cuidado informal afecta negativamente al bienestar de las personas cuidadoras en tres aspectos: empeora su situación laboral, agrava sus niveles de pobreza y mina su salud mental (Johnson y Lo Sasso, 2000; Carmichael y Charles, 2003; Viitanen, 2005). Además, esta influencia es más fuerte en los países que tienen un mayor peso del cuidado informal dentro de su organización socioeconómica de los cuidados. Por tanto, los efectos dañinos son más fuertes en los países de sur de Europa, seguidos de los continentales y Reino Unido y finalmente los nórdicos, donde ser cuidador informal genera menores perjuicios. A su vez, las mujeres, además de ser el colectivo mayoritario dentro de los cuidadores informales, se ven más negativamente afectadas que los hombres por realizar estas tareas, lo cual las sitúa en una posición especialmente lastimosa.

En cuanto a los aspectos laborales, los estudios prueban que el cuidado informal reduce tanto los niveles de empleo de los cuidadores como su tiempo dedicado al trabajo remunerado. Sin embargo, cuando las responsabilidades familiares son pequeñas y de poca intensidad, el impacto de cuidar no conduce a reducciones significativas de las horas de trabajo, poniendo de manifiesto la situación desventajosa que tienen los cuidadores intensivos. Estos resultados no se presentan por igual en todos los países europeos, debido a las diferencias en la intensidad de los cuidados: mientras que en el norte no hay evidencias de dicha influencia, en los Estados del centro y, especialmente, del sur de Europa, el cuidado informal sí se asocia con una reducción significativa en el empleo y en las horas de trabajo remunerado.

En segundo lugar, los cuidadores informales tienen más probabilidad de situarse bajo el umbral de la pobreza. No es de extrañar que dicho colectivo se encuentre en esta situación ya que, entre otras cosas, presenta tasas de empleo inferiores y aquellos que tienen un trabajo remunerado dedican menos tiempo a éste. Por ello, sus ingresos anuales totales son muy reducidos. Este escenario pone en evidencia la difícil situación

que viven las familias con problemas de dependencia y con un bajo nivel socioeconómico en las que, además, las mujeres cuidadoras son especialmente vulnerables.

Respecto a la influencia sobre la salud, se ha observado que ser un cuidador informal conduce a una mayor probabilidad de tener problemas de salud mental, especialmente cuando se ofrecen cuidados intensivos y se vive con la persona dependiente. Las actividades de cuidados tienen un efecto grande y un mayor impacto en los problemas mentales que el resto de variables socio-demográficas consideradas en los análisis. Esta probabilidad más elevada de sufrir enfermedades mentales se observa en todos los países, tanto para los hombres como para las mujeres. Sin embargo, el impacto del cuidado en la salud mental es más perjudicial para ellas.

En definitiva, se puede afirmar que las tareas de cuidado informal influyen negativamente sobre el bienestar de los cuidadores, siendo estas influencias más significativas en las naciones del sur de Europa y para el caso de los cuidadores intensivos. Ciertamente, en los países mediterráneos, donde las redes informales tienen un mayor peso, el cuidado intensivo también es superior al experimentado en otros modelos de Estado del bienestar. Por último, al discriminar por géneros, estos análisis muestran que las mujeres se ven más negativamente afectadas que los hombres, lo cual evidencia la situación de debilidad en la que dejan los Estados del bienestar (especialmente el caso de los países mediterráneos) al colectivo de mujeres mayores.

## CONCLUSIONES

A lo largo de este capítulo hemos tratado de ofrecer una visión global de las redes de cuidado informal en los países europeos, distinguiendo entre los cuatro modelos de Estado del bienestar (escandinavo, continental, liberal y mediterráneo) y haciendo especial énfasis en el papel que desempeñan las mujeres mayores. Para ello, hemos acudido a las principales fuentes de datos y estudios previos sobre el asunto, lo que nos ha permitido obtener las siguientes conclusiones.

En primer lugar, respecto al papel que desempeñan las redes informales en los sistemas nacionales de cuidados, hemos encontrado significativas diferencias según el modelo de Estado del bienestar que se estudie. Mientras que los países mediterráneos se sustentan sobre una sólida base de cuidados informales, en los escandinavos las redes informales actúan como un complemento a su amplia cobertura institucional. Por su parte, los modelos continental y liberal se presentan en una situación intermedia a los dos anteriores

(aunque el continental se asemeja más al escandinavo, mientras que el liberal es más parecido al mediterráneo). Estos modelos contrapuestos –norte y sur– revelan diferencias notables en la forma en que los Estados del bienestar condicionan las relaciones informales entre individuos al influir sobre su capacidad para satisfacer algunas de sus necesidades. Así, en el sur gran parte de las relaciones personales de los cuidadores informales se convierten en una considerable carga y obligación en lugar de suponer una fuente de bienestar. Mientras tanto, el modelo escandinavo dota a las relaciones informales —e incluso a las eventuales y tareas de cuidados— de un marcado carácter voluntario y, por tanto, mejora la capacidad de dichas relaciones para proporcionar bienestar a los individuos.

Posteriormente, hemos analizado en detalle el colectivo de cuidadores informales a través de una perspectiva de género y edad. Esto nos ha permitido obtener reveladoras conclusiones acerca del papel desempeñado por las mujeres mayores. Primero observamos que la presencia femenina es mayoritaria en todos los Estados europeos. Esto sucede también en los grupos de población avanzada, donde la implicación en el cuidado informal es mayor. Por ello, podemos afirmar que el papel desempeñado en las redes informales europeas por el colectivo de mujeres envejecidas resulta cuando menos indispensable. Además, al analizar por separado los modelos del Estado del bienestar, se observa que en el caso mediterráneo la feminización del cuidado informal es considerablemente más significativa que en el resto de las naciones estudiadas, siendo esta desigualdad aun más pronunciada en los grupos de edades avanzadas. Por último, descubrimos que la implicación femenina también es mayor en el caso del cuidado informal intensivo, es decir, cuando se requiere un gran número de horas dedicadas a estas tareas. Todo ello contribuye a poner de relieve la situación de debilidad en la que queda el grupo de población de mujeres mayores.

Pero esto no es todo, cuando nos preguntamos acerca de la influencia del cuidado informal sobre el bienestar de los cuidadores, la evidencia empírica nos muestra cómo dicha tarea les afecta negativamente en términos de empleo, salud y pobreza; y, además, que esta influencia es especialmente significativa en el caso del colectivo femenino. Esto nos permite llegar a una conclusión clara: las mujeres, sobre todo las de edad avanzada, son las grandes perdedoras del reto de los cuidados en Europa. Ellas cuidan más a menudo, le dedican un mayor número de horas a estas tareas y sufren mayores consecuencias negativas por la labor realizada.

Ante una situación como ésta, cabe esperar la actuación del Estado del bienestar en defensa de un colectivo perjudicado. Pero, ¿qué se puede hacer al respecto? Funda-

mentalmente ampliar y mejorar el acceso al cuidado formal, es decir, seguir los pasos del modelo escandinavo. En estos países el sector público ofrece una cobertura universal, redes institucionales fuertes, servicios altamente profesionalizados y un gran gasto público que financia el sistema de atención.

Igualmente se deberían poner en marcha acciones dirigidas a mejorar la calidad de vida de los cuidadores informales. En esta línea resultan adecuadas las políticas de formación y ayuda a la reinserción en el mercado laboral, para aquellos que abandonan temporalmente su trabajo, o las medidas de apoyo a colectivos específicos de cuidadores informales, como los que cuidan a familiares adultos y los cuidadores intensivos.

En general, la actuación europea en las últimas décadas ha ido encaminada hacia la igualdad de géneros en varios aspectos. Ciertamente, se ha apostado por garantizar a las mujeres el derecho al empleo y un acceso más igualitario y real al mercado laboral, con un reparto más equitativo en la vida y las tareas domésticas. Sin embargo, el camino que queda por recorrer en relación con el cuidado informal es aun largo –para unos países lo es más que para otros–. Y, además, las previsiones de envejecimiento de la población, con el consiguiente aumento de la demanda de cuidados, no hacen sino urgir la puesta en práctica de medidas al respecto.

---

## Bibliografía

- Albertini, M., Kohli, M. y Vogel, C. (2007): “Intergenerational transfers of time and money in European families: common patterns – different regimes?” *Journal of European Social Policy*, Vol 17(4): 319–334.
- Badgett, M. V. y Folbre, N. (1999): “¿Quién cuida de los demás? Normas sociosexuales y consecuencias económicas”. *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 118, núm. 3.
- Brandt, M. (2011): “Intergenerational Help and Public Assistance in Europe - A Case of Specialization?” *MEA Discussion Paper No. 236-11*. Disponible en: <<http://ssrn.com/abstract=1763127> o <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1763127>>.
- Carmichael, F. y Charles, S. (2003): “The Opportunity Costs of Informal Care: Does Gender Matter?” *Journal of Health Economics*, Vol. 22, No. 5, pp. 781-803.
- Carrasco, C. (2006): “La paradoja del cuidado: necesario pero invisible”. *Revista de economía crítica*, nº 5, pp. 39-64.

- Carrasco, C. (2009): "Mujeres, sostenibilidad y deuda social". Revista de educación, número extraordinario 2009, pp. 169-191.
- Carrasco, C. (ed.) (2001): *Tiempos, trabajos y género*. Publicaciones Universidad de Barcelona, Barcelona.
- Colombo, F., Llana-Nozal, A., Mercier, J. y Tjadens, F. (2011): *Help Wanted?: Providing and Paying for Long-Term Care*, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing.
- Comas-Herrera, A., Wittenberg, R., Gori, C., Costa-i-Font, J., di Maio, A., Patxot, C., Pickard, L., Pozzi, A. y Rothgang, H. (2006): "Future Long-Term Care Expenditure in Germany, Spain, Italy and the United Kingdom". *Ageing Social*, 26, 285-302.
- Dizy, D. (Dir.) (2006): *Las personas mayores en situación de dependencia*, Instituto Edad & Vida, Madrid.
- Durán, M. A. (2012): *El trabajo no remunerado en la economía global*. Fundación BBVA, Bilbao.
- Esping-Andersen, G. y Palier, B. (2010): *Los tres grandes retos del Estado del Bienestar*. Ariel, Barcelona.
- European Commission (2009): *The 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Members States 2008-2060*, European Economy, 2.
- Galaso, P., Vara, M.J. y De Vera, V. (2011): "Riqueza y pobreza de las mujeres mayores en Europa", XIII Reunión de Economía Mundial, Donostia-San Sebastián, 27 de Mayo de 2011.
- Giannelli, G. C., Mangiavacchi, L. y Piccoli, L. (2011): "GDP and the Value of Family Care-taking: How Much Does Europe Care?" IZA Discussion Paper No. 5046. Disponible en: <<http://ssrn.com/abstract=1638502>>.
- Glendinning, C., Arskey, H., Tjadens, F. (2009): "Care Provision Within Families and its Socio-Economic Impact on Care Providers", Report for the European Commission DG EMPL. Negotiated Procedure VT/2007/114, Social Policy Research Unit, University of York/Vilans, York/Utrecht.
- Hank, K. y Buber, I. (2009): "Grandparents caring for their grandchildren. Findings from the 2004 Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe" *Journal of Family Issues* 30(1): 53-73.
- Jacobzone, S. (1999): "Ageing and care for frail elderly persons. An overview of international perspectives", OECD Labour Market and Social Policy, Occasional paper n° 38, OECD Paris.
- Johnson, R. W. y Lo Sasso, A.T. (2000): "The Trade-Off between Hours of Paid Employment and Time Assistance to Elderly Parents at Mid-Life", The Urban Institute, Washington DC.
- Letablier, M. T. (2007): "El trabajo de "cuidados" y su conceptualización en Europa" en PRIETO, C. (ed.), *Trabajo, género y tiempo social*, Editorial Complutense, España.
- Lewis, J. (1998): *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*, Aldershot, Ashgate.



- Pacolet J., Bouten R., Lanoye H. y Vesiack, K.(1999): Social protection for dependency in old age in the 15 EU member states and Norway, Luxembourg: Office for official publications in the European Communities.
- Pavolini, E. y Ranci, C. (2008): “Restructuring the welfare estate: reforms in long-term care in Western European Countries”, *Journal of European Social Policy*, 18:246.
- Pérez, A. (2006): *Perspectivas Feministas en torno a la Economía: el caso de los Cuidados*. Consejo Económico y Social, Colección Estudios, Madrid.
- Picchio, A. (2005): “La economía política y la investigación sobre las condiciones de vida” en Cairó, G. Y Mayordomo, M. (comps.), *Por una economía sobre la vida. Aportaciones desde un enfoque feminista*, Editorial Icaria, Barcelona.
- Pickard, L., Comas-Herrera, A., Costa-Font, J., Gori, C., di Maio, A., Patxot, C., Pozzi, A., Rothgang, H. y Wittenberg, R. (2007): “Modelling an entitlement to long-term care services for older people in Europe: projections for long-term care expenditure to 2050”, *Journal of European Social Policy* 2007 17:33.
- Rodríguez, A., Rodríguez, E. y Álvarez, B. (2011): “Distribución territorial de la dependencia en España y Europa”, *Papeles de economía española*, Madrid.
- Rogero-García, J. (2009): “Distribución en España del cuidado formal e informal a las personas de 65 y más años en situación de dependencia”, *Rev. Esp. Salud Publica [online]* vol.83, n.3, pp. 393-405. ISSN 1135-5727.
- Stark, A. (2005): “Warm hands in cold age – On the need of a new world order of care”. *Feminist Economics*, 11 (2), p. 7-36, 2005.
- Viitanen, T.K. (2005): “Informal Elderly Care and Women’s Labour Force Participation Across Europe”, *ENEPRI Research Reports*, No. 13, 1 July.
- Vilaplana, C., Jiménez-Martín, S., García, P. (2011): “Trade off entre cuidados formales e informales en Europa”, *Gac Saint*. Doi: 10.1016/j.gaceta.2011.07.004.



## Nuevas motorizaciones sostenibles en el automóvil para un mayor bienestar

Pablo Martín Urbano<sup>78</sup> y Juan Ignacio Sánchez Gutiérrez<sup>79</sup>

**Resumen:** Tradicionalmente la motorización de la población se ha observado como un factor de desarrollo económico y como un elemento de mayor bienestar general de la sociedad, por su capacidad de incrementar la movilidad de los individuos y la mejora que implica para la accesibilidad de los territorios. Sobre esta idea base se ha producido una amplia expansión de la capacidad infraestructural instalada, de los servicios públicos y de los medios privados. Sin embargo, el incremento de las posibilidades ciudadanas de movimiento y accesibilidad ha tenido repercusiones negativas sobre el entorno social y ambiental. Éstas pueden concretarse por un lado en la adaptación de la estructura urbana a unos flujos de tráfico cada vez mayores y por otro a la extensión espacial de las aglomeraciones y la suburbanización, afectando a las propias funciones urbanas y no urbanas, que terminan por confundirse en un espacio mucho más amplio del enmarcado por los límites urbanos. También el triunfo del automóvil ha conducido a la generación de externalidades negativas asociadas a los impactos producidos por las infraestructuras y vehículos sobre el medioambiente (ocupación de suelo, fragmentación territorial, contaminación, gases de efecto invernadero, accidentes...). El éxito social del automóvil ha terminado volviéndose contra la propia sociedad, al elevar la congestión en las ciudades e incrementar las emisiones de gases de efecto invernadero. El sector enfrenta esta situación, actuando desde la I+D. Un campo muy activo trata de cambiar la trayectoria tecnológica seguida con los motores.

**Palabras clave:** transporte, movilidad, sostenibilidad, externalidades, automóvil, motor.

**Abstract:** Traditionally, motorization has been seen as an element of economic development and greater social welfare. This is explained by its ability to increase individual

- 
78. Español. Doctor en Economía. Profesor Titular de Estructura Económica y Economía del Desarrollo. Universidad Autónoma de Madrid. Miembro del Grupo de Investigación Laboratorio de Ordenación del Territorio y Sostenibilidad (LOTYS). Correo electrónico: pablo.urbano@uam.es.
79. Español. Doctor en Economía. Profesor Ayudante Doctor del Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo. Universidad Autónoma de Madrid. Miembro del Grupo de Investigación Laboratorio de Ordenación del Territorio y Sostenibilidad (LOTYS). Correo electrónico: juanignacio.sanchez@uam.es.

mobility and to improve accessibility of territories. This has led to a huge expansion of infrastructure capacity, of public and private transport services. However, the increment of possibilities of movement and accessibility has had a negative social and environmental impact. This has resulted in the need to adapt the urban structure to the growing urban traffic flows and in the spatial sprawl of cities and suburbanization, affecting urban and non urban functions, frequently confused in a space much larger than that included within the urban limits. The triumph of the automobile has led to the generation of negative externalities, associated with the impacts of infrastructure and traffic on the environment (land occupation, territorial fragmentation, pollution, greenhouse gases emission, accidents...). The social success of automobile has finally turned against society itself, by raising urban congestion and increasing emissions of greenhouse gases. The sector is facing this situation through R&D investment. A very active field is trying to change technologically the car engines.

**Key words:** transport, mobility, sustainability, externalities, car, engines.

Nota: Este texto es una versión revisada y actualizada de la ponencia “Bienestar, automóvil y motorización”, presentada por los autores en el II Foro bienal Iberoamericano de Estudios del Desarrollo, 2013 (Universidad de Santiago de Chile).

## INTRODUCCIÓN

Es innegable que en las sociedades modernas el transporte constituye un elemento esencial en su funcionamiento, contribuyendo con numerosos beneficios socioeconómicos, en la medida que constituye una etapa obligada en la mayor parte de las actividades de producción, distribución y consumo, condicionando por ello la localización espacial de los distintos usos y actividades.

Ahora bien, no hay ganancia sin coste, y los transportes no son una excepción para la sociedad, pues llevan asociados la generación de distintos tipos de externalidades negativas que se han incrementado aceleradamente, especialmente tras la aplicación de la energía mecánica a sus medios (siglo XVIII), cuando se redujo ostensiblemente la relación tiempo-coste-esfuerzo, que permitió al transporte a larga distancia superar el umbral de rentabilidad (Kagermeier, 2007).

El transporte es fundamentalmente un sector intermedio, que sirve a los intereses de terceras actividades, promueve la movilidad individual entendida como el derecho a

desplazarse libremente para realizar actividades cotidianas o de ocio, o de una manera más amplia la libertad de circular (García Calvo, A. et al., 1996) y mejorar la accesibilidad, entendida como la facilidad para alcanzar los destinos deseados mediante un sistema de transporte, lo que permite a las empresas llegar a sus proveedores y mercados y a los individuos acceder a los bienes y servicios (Gutiérrez Puebla, 2009), contribuyendo significativamente al desarrollo económico y social de cualquier comunidad. De ello se deriva su carácter estratégico para la economía y la sociedad y por tanto para la calidad de vida de los ciudadanos y su bienestar. En este sentido, el transporte no responde a una actividad en la cual los individuos, persiguiendo su propio bien, favorecen el bien de la colectividad, sino que está condicionado por el comportamiento agregado del conjunto de sus miembros.

Tanto el bienestar individual como el bienestar social dependen, además de la calidad de la producción de los servicios de transporte, de los recursos que necesario emplear en este proceso, así como de los residuos derivados del mismo. Ello tiene importantes implicaciones sectoriales y territoriales y, en suma, para la sostenibilidad vista en sus tres dimensiones (social, económica y ambiental).

## **IMPLICACIONES SECTORIALES Y TERRITORIALES DEL TRANSPORTE PARA EL BIENESTAR**

El fin último del transporte consiste en trasladar personas u objetos, tratando de superar los obstáculos y fricciones impuestos por la distancia sobre las diferentes actividades sociales y económicas. Ello, por un lado, incide claramente en la articulación física de los territorios y, por otro, condiciona sus características propias como sector de actividad.

En términos territoriales, el transporte debe favorecer la minimización de la fricción espacial que la distancia impone al funcionamiento de la sociedad y de la economía, de manera que la mejora del transporte incrementa la movilidad de las personas y mercancías por el espacio haciendo más accesibles las distintas áreas del territorio, lo que tiene indudables consecuencias desde la perspectiva de la eficiencia económica, por cuanto permite la división espacial del trabajo y la especialización, así como la articulación física de los mercados. Pero, también la mejora espacial del transporte genera indudables repercusiones sobre la equidad, ya que aporta oportunidades de integración económica y social a los territorios menos desarrollados, generalmente desconectados de los grandes centros de actividad económica. En este sentido el transporte constituye una condición necesaria, aunque no suficiente para el reequilibrio de las

áreas menos desarrolladas. Por otra parte, la intensa relación existente entre transporte y localización de actividades genera fuertes interrelaciones entre ambos, de manera que la mejora o ampliación del transporte produce una rápida atracción de actividades a su alrededor, al igual que la concentración de actividades en un determinado lugar impulsa el crecimiento de los medios de transporte.

Desde la óptica sectorial, el transporte es una actividad productiva generadora de renta y riqueza, de manera que las actividades objeto de sus servicios incorporan valor, por cuanto existen ventajas de utilidad asociadas al cambio de emplazamiento de las personas o mercancías, lo que se explica porque el transporte constituye una etapa inevitable de cualquiera de las fases de la actividad económica desde la consecución de los recursos hasta el tratamiento de los residuos, pasando lógicamente por la fase de producción y consumo. Ello se explica por el hecho de que todas ellas no se realizan en el mismo lugar. Consecuentemente estamos en presencia de un sector intermedio que constituye un input básico para las demás actividades y cuya producción (la prestación de servicios de transporte) no es almacenable, de manera que debe realizarse en el momento y lugar que se demanda, circunstancia que dificulta el ajuste entre la oferta y la demanda; esta última sometida a grandes variaciones en el tiempo y en el espacio. La confluencia de estos dos factores origina que la calidad de los servicios de transporte no dependa exclusivamente de las condiciones de producción, sino que esté muy influida por el comportamiento de la demanda, siendo la congestión y la siniestralidad las consecuencias más evidentes de esa interdependencia.

Una última característica destacable del transporte como sector productivo es que, a diferencia de otras actividades, para la realización de su producción además de una planta fija (la infraestructura), precisa de una planta móvil o vehículos (equipo de transporte), que presentan características económicas muy diferentes. Así, las infraestructuras se caracterizan por estar ancladas en el territorio, tener un elevado coste y una gran duración temporal, así como por ser concebidas normalmente para un solo uso, mientras que los vehículos presentan una elevada movilidad, su precio resulta comparativamente mucho más barato y poseen diversos usos alternativos (Martín Urbano, 2007).

Justamente estas características del transporte como vertebrador espacial y sector de actividad socioeconómica están en la base de importantes externalidades para con el medio ambiente.

## Las externalidades negativas del transporte

La generación de externalidades negativas por el transporte, especialmente sobre el medio ambiente, puede observarse en las dos dimensiones expuestas, sectorial y espacial, a las que cabe añadir las generadas por la política económica a través de las intervenciones de los poderes públicos.

Desde la perspectiva sectorial, el hecho de que la producción de transporte no sea almacenable implica a menudo fuertes desajustes entre la oferta y la demanda, ésta sometida a una enorme variabilidad, según se ha dicho, lo que da lugar a la existencia de horas valle, donde buena parte de la capacidad productiva asociada al transporte no se utiliza, y horas punta, donde la gran demanda generada, concentrada en determinadas direcciones y momentos, es muy difícil de satisfacer con los medios disponibles. Ello da lugar a la congestión, que incrementa el consumo de recursos y a la generación de residuos, y por tanto, incrementa los impactos ambientales.

El hecho de que el transporte sea un sector intermedio significa que estamos en presencia de un input necesario para otras actividades, por lo que resulta difícil minimizar los impactos ambientales.

Por su parte, los dos componentes básicos de la estructura del transporte también son grandes generadores de impactos. En el caso de la infraestructura a través de la ocupación de suelo, a veces de gran calidad, como ocurre en el caso del paso por espacios naturales, produciendo a menudo la separación física del territorio como consecuencia de la presencia del propio equipamiento (efecto barrera), acompañado en algunos casos de importantes impactos visuales sobre los paisajes rurales e incluso urbanos. Por lo que se refiere a los vehículos, los principales impactos ambientales generados provienen del consumo de recursos no renovables, energía en su mayor parte de origen fósil y de la generación de residuos provenientes de su combustión (dióxido de carbono, monóxido de carbono, óxidos de nitrógeno, partículas en suspensión, etc.), todos los cuales contribuyen a la pérdida de calidad del aire, el efecto invernadero, la lluvia ácida, la polución del suelo y las aguas, la formación de ozono troposférico, etc. Además, los vehículos impactan también a través de los residuos sólidos (vehículos de desecho) y líquidos (de baterías, frenos, aceites del motor, etc.), o contribuyendo a elevar sustancialmente los niveles de emisiones acústicas.

Dentro de los impactos clasificados como sectoriales, se incluyen aquellos provocados como consecuencia de la explotación global de los recursos del planeta que

permite la utilización cada vez más intensiva de los medios de transporte. En este sentido, la globalización se explica como un fenómeno de interdependencia económica entre los países, porque existe el transporte que aporta el soporte físico necesario para esos intercambios que permiten la especialización económica y la integración de los mercados, posibilitando un aumento de la producción y el consumo, y a partir de ahí acentuar los impactos ambientales. Por último, señalar en esta perspectiva sectorial que la utilización del sector transporte para dinamizar el conjunto de la económica (efecto locomotora) permite multiplicar la actividad, pero también los impactos.

Desde la perspectiva espacial, un primer grupo de impactos proviene del hecho de que la actividad se realice al aire libre, fuera de los muros en que normalmente se desenvuelven la mayor parte de las actividades productivas no vinculadas al sector primario, de donde surgen importantes externalidades ambientales negativas.

Por otro lado, el transporte constituye un multiplicador de la movilidad de las personas y las mercancías, lo que acentúa la ruptura de la lógica natural en los ecosistemas, caracterizada por el absoluto predominio del transporte vertical para garantizar el traslado de los nutrientes y residuos que precisa el medio biológico para garantizar su continuidad. En ese contexto natural, el transporte goza de una total compatibilidad con el medio ambiente, minimizando sus impactos a través de una estrategia reductora de la movilidad donde se prima el movimiento vertical y se reduce al máximo el movimiento horizontal del que solo goza el reino animal sometido a los límites del propio ecosistema y a un control estricto del gasto energético. No obstante, el hombre, especialmente tras la aplicación de la energía mecánica a los medios de transporte, ha escapado en su estrategia de movilidad a las restricciones de la naturaleza, desarrollando ampliamente sus posibilidades de transporte, según una lógica horizontal, hasta romper con el patrón natural de compatibilidad con el medio y originar crecientes impactos medioambientales en forma de consumo de enormes cantidades de energía y materiales, generadores, a su vez, de grandes masas de residuos sólidos, líquidos y gaseosos, procesos todos ellos que desbordan la capacidad de autorregulación del ecosistema global, por lo que resultan difícilmente sostenibles en el tiempo.

Además, el transporte espacialmente constituye un multiplicador de accesibilidad para los territorios interconectándolos y permitiendo incrementar los flujos circulatorios internos y en relación con otros territorios, lo cual implica aumentar las posibilidades de impacto ambiental. Estas posibilidades se ven incrementadas por la interacción que se produce entre transporte y localización de actividades, ya que la presencia



del transporte atrae actividades económicas a su entorno y al revés. Esta interacción está presente en los procesos de concentración de la población que caracterizan al urbanismo moderno, que conviven con una amplia dispersión en torno a las grandes aglomeraciones. De igual forma, la interacción entre transporte y territorio permite la convivencia de dos fenómenos aparentemente contradictorios como son el proceso de globalización y el de deslocalización de actividades, de manera que mientras que el primero implica la accesibilidad a todos los puntos del globo, y por tanto la generación de un mercado integrado a nivel mundial, el segundo, la deslocalización permite la reubicación de las actividades productivas de acuerdo a las exigencias de una creciente competitividad territorial. En suma, la interacción entre transporte y territorio constituye un nuevo foco para la multiplicación de impactos ambientales.

Por último, la perspectiva de la política económica y su incidencia ambiental, se observa en relación con las funciones económicas de los poderes públicos definidas por Musgrave (1959).

En primer lugar, la función de asignación de los recursos que persigue la correcta combinación de los factores productivos asignados a la provisión de las necesidades de transporte tiene que responder al principio de la máxima eficiencia económica (mayor movilidad al menor coste), pero tal objetivo no responde necesariamente a la máxima eficiencia ambiental, debido al incremento de impactos asociados al mayor consumo de recursos y la mayor generación de residuos que implica una mayor movilidad.

En segundo lugar, la redistribución de la riqueza, que busca a través del transporte mejorar la redistribución social y espacial de la rentas, supone utilizar los precios y las inversiones en transporte como un mecanismo para mejorar la situación de los individuos. Ahora bien, tales mecanismos implican un incremento de la movilidad y de la accesibilidad, de los que se derivan impactos ambientales asociados a la perspectiva sectorial y espacial antes referida.

En tercer lugar, la función de regulación macroeconómica que pretende gobernar el ciclo económico utiliza la inversión pública en transportes como un instrumento anticíclico. La utilización de ese instrumento muy ligado a la política de infraestructuras significa el incremento de los impactos ambientales no solo por la vía del desarrollo o ampliación de los nuevos equipamientos, sino lógicamente por el aumento de las prestaciones de servicios de transporte asociadas al incremento de la red (Martín Urbano, 2007).

Estas externalidades negativas han de ser completadas por la existencia de una elevada siniestralidad en el sector, a consecuencia de la masificación, que es una las

principales causas de mortalidad humana ('ecocidio') y generadora de no pocas catástrofes ambientales (derrame de productos peligrosos sobre la tierra, el mar o el aire).

## **EL PAPEL DEL AUTOMÓVIL**

Buena parte de los efectos externos del transporte son consecuencia del amplio desarrollo del automóvil privado, que prevalece en la satisfacción de la movilidad en la sociedad actual, representando su mantenimiento para muchas familias hasta el 30% de sus ingresos totales.

El éxito del automóvil, que condujo a su rápida multiplicación, se explica por su capacidad de autoservicio no dependiente de otros operadores, lo que amplía la libertad de movimiento de los humanos y, por tanto, permite liberarlo en mayor medida y con más comodidad, de las limitaciones que impone el medio geográfico. Junto al deseo de libertad individual, el automóvil también se ha visto favorecido por la percepción de triunfo social relacionada con su tenencia en primer lugar y, después, tras su generalización como un bien de consumo de masas, asociada al gasto en movilidad, que incluye el coste del vehículo y de su utilización.

El progreso en relación con el auto marcará una distinción entre el espacio doméstico, el del trabajo y el del ocio, asociado al desarrollo de la velocidad, la libertad de horarios, el descubrimiento de nuevos destinos, el desarrollo de nuevas rutas, el acceso al turismo, los días festivos y las vacaciones pagadas, todo asociado a una mayor movilidad. La generalización de la utilización de los automóviles va a generar importantes transformaciones en todos los órdenes de la vida de los individuos, siendo especialmente importantes en tres ámbitos concretos: la industria, el sector público y las ciudades (Sánchez Gutiérrez, 2007).

En la perspectiva industrial, el éxito del automóvil generó una imponente industria, ampliamente creadora de empleo, que ha ejercido una enorme influencia a lo largo del siglo XX en la industrialización de muchos países por su capacidad de arrastre e innovación, especialmente de procesos, que se ha extendido a otros sectores productivos, impulsando la mejora de sus formas de operar y el incremento de su productividad.

Desde mediados de los noventa el proceso de globalización ha propiciado cambios en el sector automotriz, con un replanteamiento de las estrategias de los grandes constructores automovilísticos, para tratar de adecuar sus estructuras y procesos al nuevo entorno global, donde es posible dividir la cadena de valor en distintas etapas y emplaza-

mientos geográficos (Krugman y Obstfeld, 2000), lo que reclama tanto tamaño adecuado y localizaciones óptimas como flexibilidad y coordinación para sus procesos productivos.

En consecuencia, se han desencadenado procesos de concentración y de desintegración vertical para tratar de expandir sus mercados y fortalecer su posición a nivel mundial en una dinámica que afecta tanto a los constructores como a los grandes fabricantes de componentes. También se ha acelerado la descentralización de la producción hacia nuevas localizaciones en países en desarrollo de América del Sur, Asia y Países del Este Europeo, buscando las ventajas productivas en términos de menores costes, especialmente de las materias primas y la mano de obra, y un mayor vigor de la demanda procurado por el creciente desarrollo de las clases medias en los poblados países emergentes, convertidos en prioridad estratégica para las grandes empresas del sector. Se trata de una alternativa para enfrentar la creciente saturación de los mercados en los países de la triada automotriz (Europa Occidental, América del Norte y Japón) y su creciente ralentización en términos de resultados económicos en un contexto de fuerte competencia.

En suma, el sector automotriz se ha configurado como una industria global aprovechando la progresiva reducción de los obstáculos al comercio y los procesos de integración regional que han impulsado en gran medida la internacionalización del sector, tanto al nivel de producción (ya sean fabricantes o productores de equipos), como en el comercio (más del 40% de la producción se exporta).

Junto a la influencia industrial, el automóvil ha tenido una gran incidencia en el sector público a través de su relevante papel en la generación de los ingresos y gastos. El automóvil se ha erigido en uno de los grandes recaudadores para las haciendas de las distintas administraciones, a través de impuestos y tasas ligados a distintas fases del desarrollo, comercialización y explotación de los vehículos desde los proveedores, diseñadores, fabricantes, ensambladores, distribuidores, publicistas, transportistas, logística, tratamiento de residuos, talleres de reparación, mantenimiento y limpieza, centros de formación y actualización de conductores, así como todo lo relacionado con su aseguramiento y los reconocimientos médicos, más el capítulo de construcción, ampliación y mantenimiento de la infraestructura necesaria (vías, pasos, aparcamientos, garajes...). De esta cadena de valor dependen multitud de empresas grandes y pequeñas con un importante volumen de empleo, que recaudan gran cantidad de impuestos generales sobre la renta, la seguridad social y los beneficios empresariales, así como sobre el valor añadido de las distintas actividades, componentes y repuestos implicados en su pro-

ducción y consumo, donde se incluyen los vehículos nuevos y los de ocasión, así como los vehículos desechados y las piezas nuevas o recicladas.

Igualmente importante es la recaudación de impuestos más específicos del sector. Las ventas de autos generan un importante flujo de ingresos al erario público, fundamentalmente a través del impuesto de matriculación. La tenencia de los vehículos también lleva asociada una fiscalidad específica relacionada con elementos como la circulación de los vehículos o la reserva de aceras para el acceso de los vehículos (vados), a lo que se ha de añadir todos los ingresos públicos ligados a las primas de seguro. La formación de los conductores y los cursos de rehabilitación o puesta al día constituyen otra fuente de ingresos donde cabe incluir los impuestos por la expedición de los títulos acreditativos (permisos de conducción). La utilización de los vehículos por su parte reporta ingentes cantidades de ingresos públicos asociados especialmente a los impuestos especiales sobre los carburantes, así como los impuestos debidos a los lubricantes y otros consumos, pero donde también se incluyen los ingresos generados por el uso de la infraestructura (peajes, tasas por el uso de las infraestructuras...), la fiscalidad específica que en algunos países grava el alquiler de los aparcamientos, las multas y otras sanciones.

Sumando ambos tipos de recaudación, general y específica, la recaudación puede superar en algunos países desarrollados el tercio de sus ingresos.

Ahora bien, los automóviles también generan gastos a las administraciones, básicamente en relación con la inversión en la red, su mantenimiento y su utilización. Dentro de este apartado los más importantes son los gastos de inversión, debidos fundamentalmente a la construcción o ampliación de las carreteras existentes, así como las dirigidas a la mejora de sus trazados, gastos que son mayores con la expansión del sistema y que se reducen conforme el sistema adquiere una dotación importante de red. En general, la inversión pública debida a los automóviles (que sirve al conjunto del transporte por carretera, donde, por tanto, el transporte individual subvenciona en gran medida al transporte de mercancías) puede estimarse en un rango entre el 15% y el 40% del total, en proporción inversa al grado de desarrollo económico nacional.

Otros gastos para el sector público son los de mantenimiento, que se generan por la necesidad de conservar y rehabilitar el patrimonio vial donde se incluyen además del estado de las calzadas y elementos de protección, todos los demás componentes de carácter horizontal (alcantarillas, juntas, elementos de drenaje, marcas sobre el pavimento...) o vertical (señalización, iluminación, láminas retrorreflectantes...). Se trata

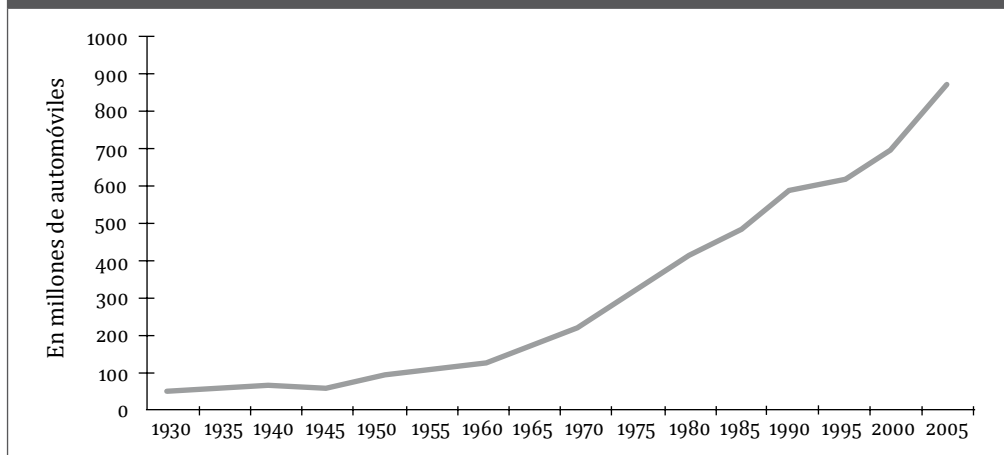
de gastos que se incrementan con el volumen de red. Los organismos internacionales recomiendan un gasto de conservación del 2% del valor patrimonial de las carreteras. La reducción de ese esfuerzo se traduce en necesidades de recursos muchos mayores, por cuanto el nivel de deterioro se multiplica sin mantenimiento hasta el punto de exigir en muchos casos una reconstrucción de las vías.

Un tercer apartado de gastos tiene relación con la utilización de las carreteras, que crecen con los usuarios, donde cabe incluir los costes de policía, de los accidentes, las transferencias para compensar tarifas excesivamente bajas destinadas a reducir el uso del automóvil, subvenciones y *bonus* ecológicos a la compra de vehículos híbridos y eléctricos, etc.

Los impuestos que recauda el automóvil en general no son finalistas o de afectación y por tanto no se destinan necesariamente al sector. En la mayor parte de los países los ingresos de los automóviles superan a los gastos. No obstante, la afirmación anterior debe matizarse señalando que el balance ordinario del automóvil, como el conjunto del sector, no incorpora los costes externos.

Por último, se destaca la ciudad como el tercer gran ámbito de influencia de los automóviles junto al industrial y al sector público. La hegemonía del automóvil como modo de transporte influyó decisivamente en los patrones de vida urbanos, cambiando la estructura de las ciudades y el comportamiento de sus habitantes. El vehículo particular se erigió en el principal protagonista de la circulación urbana por sus innegables ventajas (plena disponibilidad, uso puerta a puerta, flexibilidad, confort, rapidez, etc.), en detrimento de otros usuarios de las vías urbanas. Los ciudadanos se vieron transformados en peatones debiendo cambiar sus hábitos de circulación por las calles, restringiendo sus movimientos, en lo que constituyó toda una revolución urbana cuya planificación adoptó patrones claramente funcionales en detrimento de las necesidades de convivencia colectiva.

El éxito del automóvil generó profundos cambios en la estructura urbana que desbordaron la propia ciudad. No solo originó flujos de tráfico cada vez mayores que provocaron adaptaciones continuas en el viario urbano con infraestructuras cada vez más pesadas y costosas, que apenas daban un respiro antes de reproducir nuevos embotellamientos, también provocó una extensión espacial de las aglomeraciones y más tarde, la suburbanización, afectando las propias funciones urbanas y no urbanas, cuyas diferencias terminan por confundirse rápidamente en un espacio mucho más amplio, a menudo, regional (Sánchez Gutiérrez, 2005).

**Gráfico 1. Parque mundial de automóviles, 1930-2005**

Fuente: Wastraete (2011).

Las ciudades y el tráfico urbano y periurbano, que consumen el 40% de la energía del sector transporte, terminaron por tener un crecimiento paralelo. Los niveles de motorización individual novan a dejar de crecer impulsados por el enorme potencial de fabricación que alcanzó la cifra de 80 millones de automóviles de pasajeros y camiones ligeros producidos en 2011. En 2010, el stock mundial de vehículos se estima en 1000 millones, entre los que van tomando protagonismo creciente los correspondientes a los denominados países emergentes (gráfica 1).

La movilidad, reconocida como un derecho básico de los ciudadanos e incluso como un indicador de bienestar social, ha dado lugar en las últimas décadas a un modelo de desarrollo territorial extensivo, caracterizado por la progresiva dispersión de la población y de sus actividades productivas, que retroalimenta crecientes necesidades de movilidad, donde los desplazamientos se tornan cada vez más largos e intensivos en tiempo, exigiendo crecientes medios para garantizarlos. Todo ello no evita una pérdida constante de eficacia traducida en cada vez mayores recursos para el logro de unos desplazamientos cada vez más lentos y caros.

La gran expansión de las zonas urbanas contribuyó a incrementar, aún más, las necesidades de movilidad, las cuales se terminan resolviendo a favor del automóvil privado: en los países en desarrollo por los déficit del servicio público y en los desarrollados

por el progresivo desplazamiento del transporte colectivo, como consecuencia, por un lado, de las adaptaciones y ampliaciones para la utilización del viario urbano por los vehículos y, por otro, de la congestión posterior que gana terreno en todo el mundo. La congestión a menudo justificó la ampliación de la capacidad infraestructural dedicada al transporte, lo que ejerce un efecto llamada sobre los conductores, generando más tráfico y nueva congestión para cerrar un círculo vicioso de más red para más uso, que termina por reforzarla congestión. Esta se convierte en un fenómeno estructural, porque la configuración del territorio termina siendo plenamente dependiente del automóvil (Martín Urbano, 2011).

Serán la congestión y las restricciones medioambientales, junto con la creciente siniestralidad (uno de cada dos accidentes se produce en un contexto urbano) —provocadas todas ellas por la tendencia a cubrir las demandas de movilidad urbana con un uso cada vez mayor del vehículo privado— las que impulsen cambios en la relación entre la ciudad y el automóvil.

Sin embargo, no resulta fácil modificar los patrones de comportamiento en el ámbito del transporte, dada la importancia de los intereses industriales y del propio sector público en su entorno, que hace compleja la rectificación de las trayectorias de movilidad seguidas.

## **LA SOSTENIBILIDAD DEL PROCESO**

Los problemas ecológicos asociados al transporte presentan una gran variedad según se ha visto, y son intrínsecos a la propia actividad, de manera que todo movimiento impacta sobre el medio ambiente. Por tanto, desde el punto de vista ambiental, conforme al patrón natural de minimizar el movimiento, el mejor transporte es aquél que no llega a realizarse, el que se ahorra o, cuando menos, el que se reduce.

Sin embargo, las tendencias socioeconómicas evolucionan en una dirección contraria de creciente dependencia del transporte para el funcionamiento de la sociedad. Por ello, los problemas ambientales ligados al transporte proceden fundamentalmente de la creciente dimensión que la actividad ha alcanzado en el conjunto del planeta y especialmente en los países industrializados. Durante varias décadas el crecimiento económico ha supuesto un crecimiento paralelo o, a menudo, mayor de los transportes especialmente del transporte por carretera y del transporte aéreo, los dos modos más agresivos con el entorno natural.

La presión de la demanda de transporte no parece poder ser contenida. Los costes externos del transporte en la actualidad se estiman en el 4% del PIB de los países de la UE, concretamente en más de 500.000 millones de Euros en el año 2008, recayendo sobre el transporte por carretera, fundamentalmente el automóvil privado, la responsabilidad del 93% de estos costes externos (CE Delft, IWW & Fraunhofer ISI, 2011).

La concentración demográfica en las grandes áreas urbanas también conduce normalmente a elevar los niveles de congestión de tráfico en vías urbanas y carreteras hasta límites difícilmente sostenibles para la salud, la confortabilidad y el entorno ambiental apareciendo las deseconomías de aglomeración, traducidas en importantes pérdidas económicas que la mayor parte de la literatura científica sobre la cuestión sitúan sobre el 2% del PIB referidos a las pérdidas de tiempo (ECMT, 2007). Para el caso latinoamericano, la CEPAL ha estimado el coste de la congestión en ciudades de más de 100.000 habitantes en un 3% del PIB, referido también al valor del tiempo personal (Thomson, I. 2004).

Además, las emisiones del transporte continúan su acelerado crecimiento entre otras cosas por la dificultad de desacoplar su incremento del crecimiento del sector. En este sentido, las emisiones mundiales procedentes del transporte han experimentado una elevada tasa de variación del 44,8% en el periodo 1990-2007, solo superada por la generación de energía con un 57,1%, en contraste con los menores incrementos de la industria (21,4%) y sobre todo, con el comportamiento del sector residencial y de los servicios, que registran crecimientos negativos de -0,7% y -17,6% respectivamente.

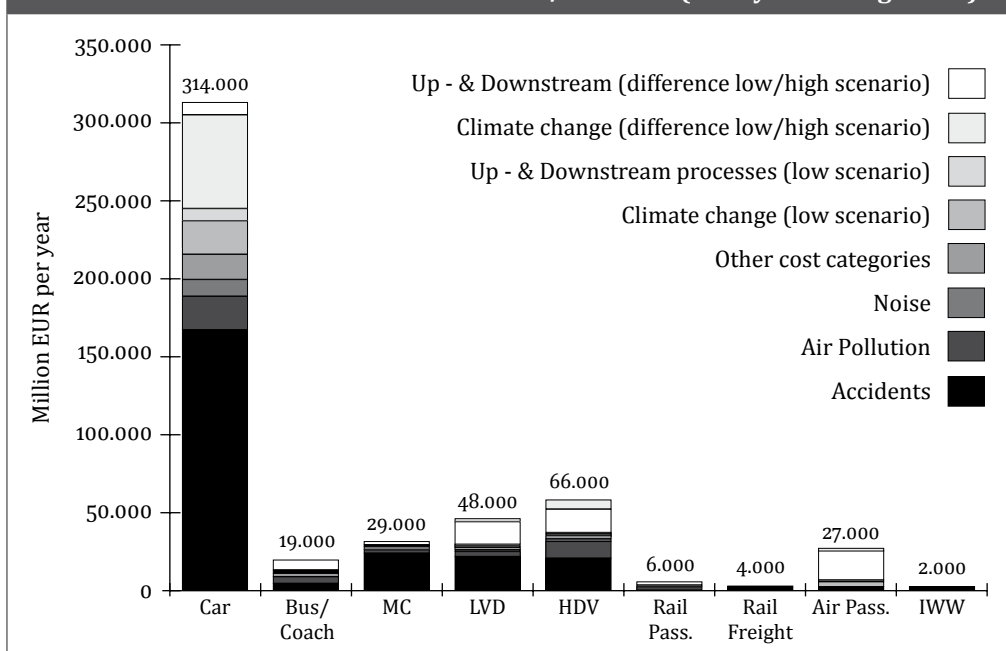
En 2007, las emisiones de CO<sub>2</sub> del sector transporte por la quema de combustibles fósiles, representan el 23% del total mundial y el 30% de los países de la OCDE. El sector representa aproximadamente el 15% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero, GEI (OCDE/ITF, 2010), siendo las procedentes del transporte por carretera las más importantes con aproximadamente el 74% del total de las emisiones de CO<sub>2</sub> del sector, con predominio de las de los vehículos ligeros y los camiones de carga.

Incluyendo muchas mejoras de eficiencia energética previstas, y manteniéndose las actuales condiciones del sector, las emisiones globales de CO<sub>2</sub> de los transportes se espera que sigan creciendo en aproximadamente un 40% entre 2007 y 2030 (Proost y Van Dender, 2010). No obstante, los efectos la crisis financiera de 2008 pueden retardar el crecimiento mundial y con ello alterar las proyecciones.

Se espera que para mediados del siglo XXI las emisiones de los vehículos ligeros crezcan con fuerza alcanzando valores casi un 91% por encima de los registrados en



**Gráfico 2. Costes externos totales en la UE-27\* en 2008 (excluyendo congestión)**

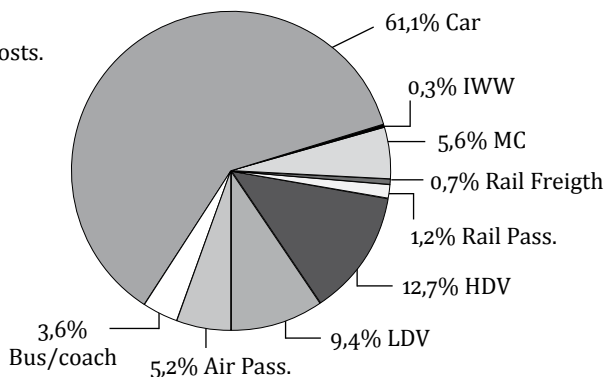


**2.1. Participación de los distintos modos de transporte en los costes externos totales en la UE-27\* en 2008 (excluyendo congestión)**

Data do not include congestion costs.

Modes of transport:

- MC: Motorcycles
- LDV: light duty vehicles
- HDV: heavy duty vehicles
- IWW: inland waterways.



Notas: \* Data include the EU-27 with the exemption of Malta and Cyprus, but including Norway and Switzerland. Other cost categories: Costs for nature and landscape, biodiversity losses (due to air pollution), soil and water pollution costs, additional costs in urban areas.

Fuente: CE Delft, Infras & Fraunhofer ISI (2011).

2000 (OECD/ITF, 2008). Y eso que se esperan reducciones en los próximos 20-40 años en el consumo de combustibles, gracias a un mejor rendimiento de los motores, las mejoras en el peso de los vehículos, el tamaño, la resistencia de los neumáticos, de la reducción del arrastre, y la aparición de nuevos coches híbridos, eléctricos, nuevos combustibles o nuevas pilas de hidrógeno a más largo plazo (Heywood, 2008), estas últimas dependiendo del origen de la energía primaria que las alimenta, así como menos intensidad en la utilización de los vehículos, especialmente en los países más desarrollados.

Ello se convierte sin duda en un grave obstáculo para el desarrollo sostenible en línea con los presupuestos de la Conferencia de Río (1992) dirigidos a garantizar la solidaridad intergeneracional en la actividad humana, lo que significa favorecer una movilidad sostenible, concepto oficialmente aparecido en 1991 en el seno de la CEMT (Conferencia Europea de Ministros de Transporte) con un sentido similar al del informe Brundtland, y por tanto recogiendo los tres fundamentos del desarrollo sostenible, de manera que el transporte sostenible debe “contribuir a la prosperidad económica, el bienestar social, y sin perjudicar el medio ambiente y la salud humana”(CEMT, 1991).

Una expresión actualizada de ese objetivo en el campo de transporte se contiene en el informe del PNUMA (2011) donde se apuesta por minimizar los desplazamientos, favoreciendo la producción y el consumo locales; por el uso de los modos ambientalmente más eficientes (transporte público, y los medios no motorizados en viajeros y el transporte ferroviario o por agua en mercancías; y por el desarrollo tecnológico de los combustibles y vehículos “para reducir sus efectos negativos, a nivel social y ambiental, por kilómetro recorrido”. En esta dirección, la reciente cumbre Río+20 de la ONU, desarrollada entre el 20 y el 22 de junio de 2012 en Río de Janeiro, tuvo entre sus temas más importantes el desarrollo de un transporte sostenible en las ciudades del futuro, como medio para reducir las emisiones contaminantes generadas por un parque de automóviles particulares cada vez más amplio, y para reducir los problemas de congestión del tráfico.

A escala europea, el reto de la sostenibilidad viene marcado por la Estrategia del Desarrollo Sostenible presentada en Gotemburgo en junio de 2001 que establecía la necesidad de desligar el transporte del crecimiento económico. La Estrategia Europea 2020, puesta en marcha en enero de 2011, subraya la necesidad de llevar a cabo un transición a largo plazo, 2050, para los consumidores y productores, tendente al logro de un crecimiento inteligente (basado en el conocimiento y la innovación), sostenible (hipocarbónico y eficiente en el uso de los recursos) e integrador (social y territorial-

mente con alto nivel de empleo). Ello, según la EE2020, tiene implicaciones que son importantes para el transporte, que ha de vertebrarse en un espacio europeo único del transporte, competitivo y sostenible, en interrelación con otros ámbitos estratégicos concernidos, como la energía, el cambio climático, el medio ambiente, la agricultura, la pesca y la política regional. En esa dirección, la Comisión Europea ha adoptado en 2011 un nuevo Libro Blanco del transporte: «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible», COM(2011) 144, que establece cuarenta iniciativas con el propósito de tratar de alcanzar en el próximo decenio un sistema de transportes competitivo y eficiente en el uso de los recursos para facilitar la movilidad, suprimir las barreras en determinados ámbitos clave y potenciar el crecimiento y el empleo. En paralelo, se busca reducir ampliamente la dependencia europea del petróleo y las emisiones de gases de efecto invernadero en el transporte en un 60 % hasta 2050.

Son, en todo caso, enunciados que ponen de manifiesto objetivos ambiciosos pero que ni siquiera en la UE cuentan con el despliegue de recursos necesarios y parece dudoso que se asignen en un contexto depresivo y con perspectivas aún sombrías en cuanto a una recuperación sólida.

Por otra parte, el logro de la sostenibilidad del transporte aparece aún más lejano, a causa de las fuertes tendencias a la generalización del patrón de vida occidental, consecuencia del desarrollo de las telecomunicaciones y del incremento de los niveles de renta en los nuevos países industrializados, así como del crecimiento de la actividad económica y de la competencia internacional derivada de la progresiva liberalización de los intercambios mundiales en un escenario de globalización y de proliferación de procesos de integración regional, y del imparable desarrollo de los procesos de urbanización (Martín Urbano, 1997) e incluso de la creciente aplicación de forma generalizada de las tecnologías de producción avanzada (*just-in-time*).

Frente a esas tendencias negativas, lentamente van apareciendo algunos elementos que permitirán amortiguar, al menos en parte, la presión del transporte sobre el medio ambiente. Así, el desarrollo de vehículos más eficientes, nuevos combustibles pobres en carbono —gas natural— o sin carbono —como el hidrógeno—, nuevas motorizaciones, la aplicación de las nuevas tecnologías a los sistemas de transporte (mejor gestión de las infraestructuras, del tráfico, de los vehículos, de los motores, etc.), políticas de transporte más adecuadas (gestión de la demanda en vez de la predicción y previsión, cooperación intermodal, tratamiento sistémico), nuevas estrategias (establecimiento

de precios justos y eficaces, medidas fiscales, introducción de la evaluación estratégica medioambiental, de los esquemas de auditoría y gestión medioambiental, del ecoetiquetado, etc.), o nuevos enfoques de la planificación territorial y urbana (modelos de desarrollo multifuncional, recuperación del medio urbano), entre otros.

El problema es que todos estos nuevos desarrollos no permiten modificar, al menos a corto plazo, la movilidad convencional, cuyo crecimiento amenaza la sostenibilidad y desconocemos el tiempo de que disponemos para efectuar la transición hacia modelos sostenibles de transporte sin generar daños irreparables en el medio ambiente, si es que tales daños no se hubieran producido ya.

## **LA RESPUESTA TECNOLÓGICA POR EL LADO DE LA MOTORIZACIÓN**

La industria automotriz ha adquirido un papel tecnológico clave tanto para otras industrias como para el conjunto de la sociedad, habiéndose erigido en uno de los mayores inversores en investigación y desarrollo en los países avanzados. La I+D ha venido sirviendo al objetivo de impulsar un modelo de automóvil basado en el confort y la velocidad, erigidos en elementos fundamentales de la calidad, que en última instancia traduce la idea del transporte como un intercambio de espacio por tiempo cada vez más rápido, sobre la base de un combustible barato y la inexistencia de una conciencia social mínima sobre los impactos ambientales.

Actualmente ese modelo ha sido relegado, salvo en la publicidad. La I+D del sector trata de lograr por una parte una mayor eficiencia energética (reduciendo los consumos), ambiental (rebajando las emisiones), de seguridad (evitando accidentes), de comodidad (mejorando el confort) y de calidad (incrementando la fiabilidad). Pero también, la I+D sectorial trata de conseguir, mediante avances tecnológicos e innovaciones organizativas, mejoras de proceso (modularización, estandarización, sincronización, etc.) y de producto (materiales, equipos electrónica, etc.) para aumentar la rentabilidad, disminuir la variedad de componentes, diversificar modelos y acelerar su renovación.

En este contexto, un factor de cambios en el sector automotriz con fuertes repercusiones en la I+D y las relaciones entre constructores y proveedores en este campo, tiene que ver con la presión social creciente para favorecer una rápida transición hacia vehículos más compatibles con el medio ambiente, habida cuenta de la necesidad de reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>, para frenar el cambio climático. También se conjugan, no obstante, otros elementos relevantes como la inestabilidad del mercado de petróleo, con tenden-

cias dominantes hacia la elevación de sus precios, la necesidad de reducir la dependencia energética por parte de un amplio espectro de países desarrollados y emergentes (India y China), con amplios parques móviles que la agudizan. Asimismo, cierto rechazo de los problemas de calidad de vida ciudadana generados por el uso del automóvil (congestión, siniestralidad, impactos ambientales, repercusiones en la salud...), los incumplimientos de los compromisos voluntarios de los constructores, para que sus productos reduzcan sus emisiones según niveles consensuados con los poderes públicos, o el creciente desarrollo de nuevas motorizaciones y combustibles más eficientes y “ecocompatibles”.

Estas y otras razones han acelerado el desarrollo de vehículos alternativos a las tecnologías de combustión térmica (diesel o gasolina) que durante muchos años han ido mejorándose y todavía en 2007 representan el 99 % de los vehículos particulares matriculados. Ciertamente, los motores térmicos siguen teniendo potencial de mejora, especialmente con motores de gasolina de menor consumo, un diesel menos contaminante y lo que se conoce como “*downsizing*”, combinación de un motor gasolina de baja cilindrada con un turbocompresor de nueva generación, a fin de obtener prestaciones comparables, o incluso superiores, a las de propulsores de cilindrada superior. Son relevantes también los trabajos para reducir la fricción y las vibraciones, así como el post-tratamiento de los gases de escape. Se pretende en suma reducir el consumo y también las emisiones, aunque todavía sus prestaciones ambientales son manifiestamente mejorables. El rendimiento de los motores de combustión (gasolina y diesel) sigue siendo bajo. En el mejor de los casos, el 60% del combustible se pierde (principalmente en forma de calor); incluso con cargas bajas, la pérdida puede llegar hasta el 80%.

No obstante, el desarrollo de nuevos combustibles, presentes ya en el mercado como el gas licuado de petróleo (GLP), el gas natural vehicular (GNV), o los biocarburantes, aunque no cambian el fundamento de la tecnología de propulsión, son muy apropiados para uso urbano por el bajo impacto en la calidad del aire, especialmente el GLP y el GNV en comparación con el diesel y biodiesel. El etanol también genera menores emisiones que el diesel, aunque similares a la gasolina.

En todo caso, incluso con el desarrollo de motores térmicos evolucionados, esta vía se considera hoy madura, siendo los modos alternativos de motorización los que marcan el futuro del sector, sus posibilidades de crecimiento incluso, aunque con un grado de desarrollo desigual.

Entre las alternativas de motorización, la comercialización de los vehículos híbridos ha registrado avances importantes en los últimos años desde su reaparición en

1999 en Japón con la comercialización del Honda Insight, tras unos inicios prometedores en 2002 (Lohner-Porsche) finalmente abortados en favor de otras trayectorias tecnológicas en la motorización.

Un vehículo híbrido es un vehículo que combina distintos motores. La mayoría de los vehículos híbridos actualmente conocidos se componen de un motor de combustión interna y un motor eléctrico, de manera que la hibridación permite combinar distintos tipos de combustible: gasolina, diesel, biocombustibles, gas natural o GLP. Es posible pues, obtener las ventajas de los distintos combustibles alternativos y de la motorización híbrida, y lograr niveles de emisión de CO<sub>2</sub> menores. No existe una sola alternativa híbrida, sino que son posibles distintas posibilidades, en función de la potencia térmica y eléctrica aportadas para la propulsión del vehículo.

Las formas de hibridación más simple como los sistemas “*stop-start*” también llamados micro híbridos ya han sido comercializadas. Se trata de que el motor permanezca desconectado mientras el conductor mantiene apoyado el pie en el pedal de freno sin consumir carburante y cuando suelta el pedal de freno, el motor se pone en marcha automática e instantáneamente, logrando una reducción de consumo de en torno a un 10% del combustible, variable según condiciones de tráfico. Ello precisa de una mayor lubricación del motor, que se somete a un régimen más intensivo de paradas y marchas exigiendo más a la mecánica, y por tanto las revisiones tienen que ser más continuas. La previsión es que esta tecnología se implante a corto/medio plazo en casi todos los modelos convencionales, siguiendo la ya amplia difusión conseguida.

Un segundo tipo de vehículo híbrido son los “*mild hybrid*” o semihíbridos. En ellos el motor eléctrico tiene como tarea exclusiva asistir al motor térmico y además es generador de energía en las frenadas y retenciones. Aunque no puede avanzar solo con la tracción eléctrica (apagando el motor térmico), sí es posible impulsarse con el motor térmico sin consumir aunque moviendo sus piezas mecánicas. Hay varios modelos en el mercado. Pueden reducir en torno a un 20% del combustible.

Más avanzados son los denominados totalmente híbridos o “*full hybrid*”, que en determinadas condiciones pueden circular sólo con el motor eléctrico, mientras el térmico está totalmente apagado y no mueve sus piezas. Este cambio puede ser de forma automática o voluntaria. Se trata de vehículos que pueden funcionar en modo “Cero emisiones” con propulsión eléctrica, aunque sobre distancias relativamente cortas. Su reducción de combustible se sitúa también en el 20%. Son los híbridos de mayor éxito.

Los híbridos recargables o “*plug-in hybrid*” presentan diferentes subcategorías aun-

que en todos los casos la batería puede recargarse conectando el vehículo a la red eléctrica o a una fuente externa. La tracción eléctrica y la batería son mayores que en los vehículos de hibridación total. El ahorro de combustible depende directamente del tamaño de la batería y del uso de los vehículos. La autonomía de un híbrido recargable, por tanto, varía entre 30 y 160 km. La reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> puede alcanzar hasta el 100%, si no se pasa la autonomía prevista y se recarga en tiempo. En caso de fallo de la batería es posible conducir con el motor de combustión. Estos vehículos empiezan a aparecer entre los fabricantes, quienes vienen presentando autos híbridos recargables desde el comienzo de la presente década. Lógicamente cuanto mayor sea el grado de hibridación mayores serán los ahorros de combustible, aunque los costes suelen ser también superiores.

Al final de esta ordenación están los vehículos íntegramente eléctricos, crecientemente presentes en el panorama automovilístico tras su reaparición en 1996 de la mano de General Motors, que fabricó el EV1 después un largo paréntesis desde finales del XIX y especialmente desde principios del XX cuando estos vehículos tuvieron un relativo éxito comercial antes de desaparecer a finales de 1930 (IADE, 2012).

Los automóviles eléctricos obtienen la tracción de los motores eléctricos, pero la energía puede ser suministrada por distintas fuentes externas, algunas de ellas exigiendo un aporte energético sustancial, que tendría que venir de fuentes limpias (renovables o nuclear), si la sostenibilidad es el objetivo último.

Hay dos tipos básicos: en primer lugar el Vehículo eléctrico de batería (BEV) propulsado únicamente por un motor eléctrico, cuya fuente de energía proviene de la electricidad almacenada en la batería recargada a través de la red. Necesitan una batería mayor que en los tipos de vehículos expuestos anteriormente. En segundo lugar, el Vehículo Eléctrico de Autonomía Extendida (EREV) de las mismas características que los vehículos eléctricos de batería pero que además cuentan con otra fuente de energía secundaria que funciona como un generador (IADE, 2012).

La batería, en tanto que acumulador de electricidad, se erige en un elemento crucial de la tracción eléctrica y de sus propiedades dependen mucho las prestaciones de los vehículos eléctricos e híbridos. En la actualidad existen tres tipos de baterías, según su composición química, que permiten alimentar el motor de un vehículo eléctrico: Plomo-Ácido, Metal-Níquel e Ion-Litio. La elección de una u otra depende de varios factores como la densidad energética, potencia específica, costes, seguridad y durabilidad. No obstante las que presentan mayores ventajas son las de Ion-Litio, las más evolucionadas, pero que tienen el inconveniente de la escasez de litio, muy concentrado

geográficamente en reservas en Bolivia, con las dificultades añadidas de precisar de elevadas cantidades de agua para su extracción y de su vulnerabilidad frente a las altas temperaturas y a las variaciones de voltaje, precisando para ello de complejos sistemas de gestión y protección. La batería es sin duda el condicionante principal para acelerar la comercialización de los vehículos híbridos y eléctricos, cuyo coste final es sensiblemente mayor que el de los vehículos tradicionales, con un incremento de un 30 o 40% en los híbridos y un 50 a 100% en los eléctricos, siempre en referencia a vehículos con capacidades y prestaciones comparables.

Frente a las insuficiencias de las baterías, ciertas tecnologías como el hidrógeno y la pila de combustible, que resolverían muchos de los problemas actuales, aún no están disponibles más allá de un estadio experimental, estimándose en dos décadas el tiempo necesario para su salida al mercado.

Otra restricción asoma en estos desarrollos: la diversidad de opciones tecnológicas para el coche limpio que puede tener consecuencias para los constructores y proveedores, si una de ellas por alguna circunstancia, como el control de la fuente de energía, de la tecnología o de las materias primas, terminara imponiéndose, en la medida en que lastraría a los restantes. También es un inconveniente la incertidumbre en cuanto a no conocer si en el futuro tendrán que especializarse en pocos tipos de motorización u ofrecer todos los tipos de motor, lo que supone mayores consumos de recursos y asunción de riesgos. Al respecto, resulta significativa la existencia de cinco grupos de países (cuadro 1), según sus preferencias energéticas para vehículos limpios, si bien con algunos cambios recientes de su composición (Freysenet, 2011).

**Cuadro 1. Preferencias energéticas para coches limpios por grupos de países**

Less polluting oil engine	Agro-fuel	Natural gas	Plug-in hybrid, Electric vehicle	Only objectives of pollution reduction and fuel cells perspectives
Midle East Mexico	Brazil Sweden	Russia Italy Pakistan Poland Iran	USA, Canada? China, India, France, UK, Spain, Portugal, many little countries, many Islands	Japan Korea Germany European Union

Fuente: Freysenet (2011).



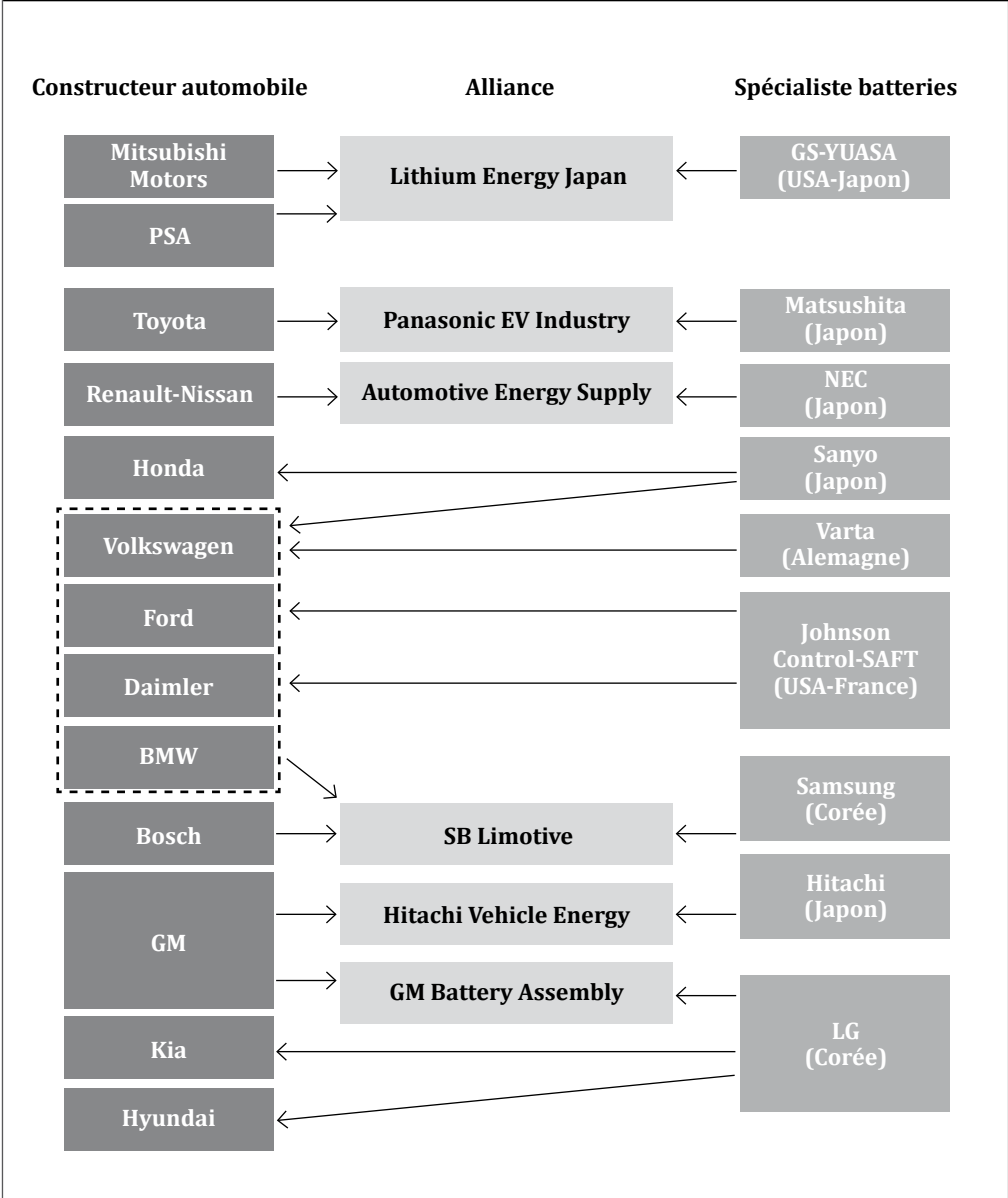
Las estrategias de alianza entre fabricantes y/o proveedores van a ser decisivas para minimizar los riesgos que implican el desarrollo de la nueva tecnología automotriz, además de una buena alternativa para hacer bajar los costes. En efecto, los costes de fabricación de los vehículos híbridos y eléctricos son todavía muy elevados en referencia a los de la industria automóvil, debido a los nuevos componentes, como las baterías, y a la utilización de componentes que todavía no gozan de 'efectos de escala' en el sector automóvil, como las motorizaciones eléctricas. Las alianzas ya se han producido en el ámbito de las baterías (cuadro 2), elemento crucial del vehículo eléctrico, por lo que todos los grandes constructores y proveedores se han garantizado capacidad de producción.

También se ha asistido a estrategias de reagrupamiento entre los constructores para desarrollar otros componentes más baratos que las baterías a primera vista, como los motores eléctricos, que todavía necesitan esfuerzos de reducción en los costes. Existen estrategias como la *Global Hybrid Cooperation*, que agrupa a General Motors, Daimler, Chrysler y BMW para desarrollar un sistema híbrido común. Incluso se han dado pasos para crear un estándar de acometidas y asegurar una utilización homogénea de los vehículos eléctricos en Europa, caso de la alianza *EV plug* de fabricantes industriales europeos (Vinot, 2010).

No obstante, junto a esos pasos positivos, hay que señalar la falta de acuerdo entre los constructores sobre la trayectoria tecnológica a seguir, lo que incrementa los riesgos a asumir en el sector al propiciar una excesiva amplitud de opciones tecnológicas (Renault-Nissan por el todo eléctrico, Toyota por el híbrido, los alemanes y norteamericanos por varias opciones), que abre un espectro de soluciones demasiado amplias desde el punto vista de la eficiencia económica. Ello genera incertidumbres que alargan los plazos de solución de los problemas técnicos, del establecimiento de las redes compatibles de combustible o de elección de los propios consumidores, a la expectativa de señales claras del mercado que por esta vía retrasa el logro de su tamaño crítico para despegar con fuerza.

En principio, la llegada de vehículos limpios, ya sean híbridos o completamente eléctricos, va a suponer cambios en las tareas de producción, ya que se han de integrar los nuevos desarrollos en sus procesos, como ya ocurriera con la llegada de la electrónica. Además ciertos campos van a incrementar su participación en las tareas, especialmente todo lo relacionado con la electricidad, donde la capacidad de asumir competencias y adaptarse puede significar la viabilidad de muchos proveedores.

**Cuadro 2. Las alianzas para el desarrollo de las baterías**



Fuente: IFP Energies nouvelles. Vinot (2010).

Las posibilidades de entrada al sector también se verán afectadas, de manera que las nuevas exigencias de los constructores pueden frenar la llegada de nuevos competidores, pero también el dominio de ciertas tecnologías relacionadas especialmente con la electricidad puede favorecer la entrada de nuevos proveedores. Las elevadas exigencias en recursos para enfrentar nuevos desarrollos tecnológicos tienen un valor ambivalente, ya que pueden disuadir a los pequeños y animar a los grandes capitales a la búsqueda de oportunidades.

Una cuestión crucial cara al futuro la señalan Hacquemand y otros (2010), para quienes el porvenir de la actividad automotriz en los países desarrollados está más en la motorización que sobre el montaje final de los vehículos, ya que para vender vehículos con motores nacidos de la industria interna, hará falta también que el precio de estos vehículos limpios sea compatible con el poder adquisitivo, lo que favorecerá el ensamblaje final en establecimientos situados en el extranjero. Para estos autores, el esfuerzo de innovación y de producción tiene que hacerse en las técnicas de motorización y en la formación de competencias para la realización de motores y de su reparación. Ello impulsará una modificación completa del mercado de las motorizaciones. Los contornos del sector se van a modificar en consecuencia a través de la integración de nuevos oficios: diseñadores de software, especialistas en electrónica, productores de energía, etc.

Se trata de cambios que irán marcando la evolución futura del mercado de vehículos con motores alternativos, donde claramente los vehículos híbridos presentan mejores perspectivas dadas sus prestaciones más cercanas a las de los vehículos tradicionales, aunque sus ventajas para la sostenibilidad son menores. Por su parte, los vehículos eléctricos, cuya tecnología es más inmadura, presentan un futuro desde la perspectiva de la sostenibilidad mucho mejor, pero aún hay mucho camino por recorrer.

Por otra parte, las soluciones alternativas de motorización no resuelven algunos de los problemas más importantes de la circulación automovilística, como son la congestión y los accidentes, manteniendo un modelo de hipermovilidad, que nos aleja de los patrones naturales de movilidad, donde evidentemente mejor encaja la sostenibilidad y por tanto el bienestar social.

## CONCLUSIONES

Este artículo revisa algunas de las relaciones entre bienestar y transporte, así como sus implicaciones en el ámbito del automóvil por su predominio como modo de transporte, y algunas alternativas para minimizar sus impactos básicamente desde la motorización.

El análisis de las funciones del transporte revela su carácter fuertemente impactante en términos espaciales y sectoriales, generando un amplio catálogo de externalidades negativas en las que la posición dominante del automóvil especialmente su relevancia en la industria, en el sector público y en las ciudades, resulta ser de multiplicador de impactos, contribuyendo altamente a la insostenibilidad de los procesos, sin que las previsiones futuras, incluso en el mejor de los escenarios, indiquen una relajación de la presión actual del sector sobre la sostenibilidad y en definitiva sobre la calidad de vida de los ciudadanos y su bienestar.

Se hacen necesarias alternativas prácticas para frenar los impactos del sector contra su entorno y posibilitar las políticas públicas a favor de la sostenibilidad, cada vez más ambiciosas en sus enunciados, aunque escasamente dotadas de recursos.

Entre todas las alternativas surgidas son creciente objeto de atención las relacionadas con la motorización, dirigidas básicamente a eliminar las emisiones de los vehículos, elemento central en los impactos del sector.

Los motores térmicos aunque tienen posibilidades de incrementar su eficiencia energética y reducir sus emisiones, no son competitivos en términos de sostenibilidad con las nuevas tecnologías que están impulsando las soluciones híbridas y eléctricas. Estas últimas aparecen como el referente ideal de la movilidad futura sin emisiones, pero por el momento aún presenta serias restricciones en cuanto a su autonomía (baterías). Las soluciones híbridas se presentan mucho más reales, aunque no eliminan completamente las emisiones, si bien favorecen una transición más rápida a una mayor “descarbonización” del transporte, aunque ello pueda ralentizar los desarrollos del vehículo eléctrico.

En todo caso siguen siendo soluciones parciales que aunque pueda mejorar las emisiones, no eliminan otros aspectos negativos como son la congestión del tráfico o la siniestralidad, lo que, no obstante, no debiera minusvalorar el gran alcance que este avance supone.

---

## Bibliografía

- Barré, A. (1997). Les transports en milieu urbain, en Auphan, É., Barré, A., Chesnais, M., y Marcadon, J.: Les transports, Armad Colin, París, 147-173.
- CE Delft, IWW & Fhaunhofer ISI (2011). External Costs of Transport in Europe. Update Study for 2008, CE Delft, Delft (Netherlands).
- CEMT (1991). *Le transport de marchandises et l'environnement*, OCDE, Paris.
- Chanaron, J. J. y Boireau, C. (2011). L'évolution des relations entre les constructeurs automobiles et leurs fournisseurs d'équipements et composants face à la crise automobile mondiale et aux changements techniques. Livre blanc. Janvier 2011. Association LUTB 2015. Lyon.
- Comisión Europea (2011). Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible, Libro Blanco, COM (2011) 144.
- ECMT (2007). Managing urban traffic congestion, OCDE, París.
- Freyssenet, M. (2011). «The Second automobile Revolution is underway! Three scenarios in confrontation », Slides presentation. The 19th GERPISA International Colloquium "Is the Second Automobile Revolution in progress?" Paris, 8, 9, 10 June 2011.
- García Calvo, A., Ward, C. y Estevan, A. (1996). "Contra el automóvil - Sobre la libertad de circular", Editorial Virus, Madrid.
- Gutiérrez Puebla, J. (2009). "Spillovers" regionales de las infraestructuras de transporte: un enfoque basado en indicadores de accesibilidad, Curso de Verano de la Granja. Departamento de Geografía Humana, Universidad Complutense de Madrid.
- IADE (2012). Mapa tecnológico. Movilidad eléctrica. Observatorio Tecnológico de la Energía. Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Madrid
- Kagermeier, A. (2007). Estructura urbana y movilidad vial, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Comunidad de Madrid.
- Krugman, P y Obstfeld, M. (2000). Economía Internacional, 5ª edición, Ed. McGraw-Hill.
- Hacquemand, S., Chagny, O., Piquard, F. et Loire, P. (2010). L'industrie automobile, en GROUPE ALPHA: GPEC: Politique industrielle et croissance bas carbone: une approche multi sectorielle. Centre Études & Prospective. <<http://www.groupe-alpha.com/fr/etudes-prospective/Publications/notes-cep/gpec-developpement-durab.html>>.
- Heywood, J. B. (2008). More Sustainable Transportation: The Role of Energy Efficient Vehicle Technologies, OECD International Transport Forum, Leipzig, Germany, 28-30 May, 2008
- Martín Urbano, P. (1997). Movilidad sostenible para un desarrollo sostenible, en Rivas, D.M. (Coord.): Sustentabilidad, Ed. Parteluz, Madrid, págs. 239-249.

- Martín Urbano, P.(2007). El transporte ante la sostenibilidad, en Morgante, M.A. y Martín Urbano, P. (coor.): Transporte, integración y territorio, Ed. Al Margen, Buenos Aires, págs. 37-48
- Martín Urbano, P.(2011). Transporte, globalización y sostenibilidad. El desafío pendiente, en García, J.M., Durán, G. y Sánchez, A: La economía mundial en transformación, Ed. Paraninfo, Madrid, págs. 281-318.
- Musgrave. R. A. (1959). *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York (edición en castellano de 1968, *Teoría de la Hacienda Pública*, Aguilar, Madrid).
- OECD/ITF (2008). *Global Forum on Transport and Environment in a Globalising World* OECD/ITF 10-12 November 2008 in Guadalajara, Mexico
- OECD/ITF(2010). *Reducing transport greenhouse gas emissions: Trends & Data 2010*, 26-28 May in Leipzig, Germany, on *Transport and Innovation: Unleashing the Potential*.
- PNUMA (2011). *Hacia una economía verde. Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, St-Martin-Bellevue.
- Proost, S. y Van Dender, K. (2010). *What sustainable road transport future? Trends and policy options*, OCDE/ITF. Discussion Paper 2010-14
- Sánchez Gutiérrez, J.I. (2005). *La movilidad al trabajo como elemento de la planificación territorial de los usos residenciales y de actividad económica*, Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, Comunidad de Madrid
- Sánchez Gutiérrez, J.I. (2007). *La apuesta de la Unión Europea por la movilidad urbana sostenible. Proyectos sobre planificación integrada de los transportes y los usos urbanos*, en Morgante, M.A. y Martín Urbano, P. (coor.): *Op. Cit.*, págs. 145-162.
- Thomson, I. (2004). *La evaluación económica de planes y proyectos de transporte urbano*, Primer curso de capacitación integral sobre transporte urbano Lima, agosto, en la red.
- Vinot, S. (2010). *Le développement des véhicules hybrides et électriques*, Panorama 2011 – IFP. <<http://www.ifpenergiesnouvelles.fr/>>.
- Wastrae, M. (2011). *Dossier technique – Véhicules électriques et hybrides*, ANFA. Paris.



# El desarrollo desde las regiones





## La heterogeneidad del sector microempresarial: el caso de la Región de La Araucanía, Chile

Paulina Sanhueza Martínez<sup>80</sup> y Daniela Alvarado Sáez<sup>81</sup>

**Resumen:** El universo microempresarial en diversos países latinoamericanos se caracteriza por su elevada heterogeneidad, existiendo desde unidades consideradas de bajo nivel de desarrollo asociadas principalmente a etapas de subsistencia, hasta unidades microempresariales de mayor desarrollo, dinamismo y asociadas a un mayor uso de tecnología. Considerando dicha realidad, el trabajo profundiza en la diversidad microempresarial chilena. Para ello se realiza una caracterización del sector en La Araucanía. El objetivo principal es identificar posibles agrupaciones microempresariales considerando características más amplias que las utilizadas en las clasificaciones tradicionales, elaborando así una tipología de ellas tal que permita reorientar instrumentos de apoyo y políticas públicas para éstas. Para lo anterior se aplica un análisis de cluster en dos fases. Los resultados sugieren la formación de dos clusters: el primero compuesto por microempresas de la zona urbana, que realizan actividades del sector terciario, cuyos microempresarios principalmente son del tipo cuenta propia, no pertenecientes ni descendientes de pueblos indígenas, y cuyo nivel educativo predominante es el secundario; el segundo compuesto por microempresas del sector rural, dedicadas a actividades primarias, originadas por motivos familiares, constituidas principalmente por hombres, con un alto porcentaje de la etnia mapuche y nivel educacional no superior a primaria.

**Palabras clave:** microempresas, análisis de cluster, Región de La Araucanía.

**Abstract:** The group of microenterprises in many latinoamerican countries is characterized for a high heterogeneity. Microenterprises vary from those of subsistence with a low level of development to those with a better development, dinamism and use of tech-

- 
80. Chilena. Académica del Departamento de Administración y Economía, Universidad de La Frontera. Ingeniero Comercial y Licenciada en Ciencias Económicas, Universidad de Concepción. Doctora en Integración y Desarrollo Económico, Universidad Autónoma de Madrid. Correo electrónico: paulina.sanhueza@ufrontera.cl.
81. Chilena. Ingeniero Comercial y Licenciado en Ciencias Administrativas, Universidad de La Frontera. Correo electrónico: dani.alvarado@hotmail.com.

nology. This paper approaches the microenterprise heterogeneity in Chile. To do so, it presents a characterization of such microenterprises in the Araucania Region. The principal goal is to identify groups of microenterprises, considering wider characteristics than those used on the standard classifications, in order to have a better typology of them so that it is possible to reorientate public instruments and design public policies according to their needs. This study carries out a cluster analysis in two phases. Results suggest the emergence of two clusters: the first one is composed of urban microenterprises that work in the services sector of the economy, whose owners initiated themselves the business, aren't descendants of indigenous people, and have secondary educational levels; the second one is composed of rural microenterprises that work primarily in agricultural and cattle farming activities, whose owners initiated the business for family motives, are mainly mapuche man, and have low educational levels.

**Key words:** microenterprises, cluster analysis, Araucania Region.

## INTRODUCCIÓN

A lo largo de los últimos años las microempresas se han convertido en una fuente importante de empleo, producción e ingreso para los países de América Latina y el Caribe. Es por esto que los gobiernos e instituciones internacionales han impulsado fuertemente diversas políticas orientadas a la creación, desarrollo y mejora en la competitividad de estas unidades económicas.

Concretamente en Chile, las microempresas tienen una importante participación, constituyéndose en un 78,3% de las unidades económicas formales, generando algo más del 40% del empleo privado (Chile Emprende, 2005; SERCOTEC y OIT, 2010; Sanhueza, 2011). En la Región de La Araucanía, según información del Instituto Nacional de Estadística (INE) para el año 2005, las microempresas representan el 88,9% de las empresas y generan el 95,3% del empleo, en contraste con las medianas empresas que representan sólo el 1% y generan el 0,9% del empleo regional, y las grandes empresas que representan el 0,3% del total de las empresas y generan el 0,28% del empleo regional. La participación en las ventas totales de la región de las microempresas contribuye en un 9,34%, porcentaje que solo incluye la contribución de las microempresas formales.

Lo anterior indica la importancia que estas unidades económicas tienen dentro del territorio. Sin embargo la definición de microempresa aun es diversa, dependiendo de la institución que la describa. Dichas definiciones toman en consideración general-

mente los criterios de las ventas anuales y/o número de trabajadores. Es así que en Chile el Ministerio de Economía y la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) ha priorizado la variable “ventas netas” como criterio de estratificación, definiendo a las microempresas como “aquellas unidades económicas formales con menos de 2.400 Unidades de Fomento (UF) de ventas netas anuales” (Sanhueza, 2011: 267). Esta definición tradicional, adicionalmente, las subdivide en: microempresas del tipo 1, con ventas anuales de 0,1 hasta 200 UF; microempresas del tipo 2, con ventas anuales de 200,1 hasta 600 UF; y microempresas del tipo 3, con ventas anuales de 600,1 hasta 2.400 UF (SERCOTEC y OIT, 2010). Por otro lado, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) considera como microempresas a aquellas empresas que tienen un máximo de 10 trabajadores incluyendo tanto al microempresario como también a los familiares que trabajen con él y cuyos activos fijos sean menores a US\$ 20.000 (FOCUS 2001); y la definición de microempresa en la Unión Europea, vigente desde el primero de enero de 2005, se basa en tres aspectos: número de empleados no superior a 10 personas, volumen de ventas anuales inferior o igual a 2 millones de euros, e igual cifra para el balance general total anual (Cáceres y Castillo, 2006).

Se puede observar, por tanto, que no existe consenso a la hora de definir a estas unidades económicas, dificultando con ello el estudio y análisis de éstas. En este contexto, dada la heterogeneidad de las microempresas, surge la idea de clasificarlas o agruparlas de acuerdo a otros criterios adicionales que no sólo respondan al total de ventas por ellas generadas, sino que más bien tengan que ver con características estructurales de dicho sector. Esto permitiría comprender de una manera más integral el amplio abanico de unidades microempresariales, lo cual podría ser de utilidad para reorientar de mejor forma las diversas políticas públicas e instrumentos de apoyo a las mismas. En este sentido, no son muchos los avances en cuanto a caracterización y diferenciación de los distintos tipos de microempresas en la literatura, por lo que este trabajo tiene como objetivo identificar la existencia de posibles agrupaciones de microempresas en la Región de La Araucanía, considerando características más amplias (de la microempresa y del microempresario) que las utilizadas en las clasificaciones tradicionales.

## **LA DIVERSIDAD DEL UNIVERSO MICROEMPRESARIAL**

De acuerdo a los diversos estudios que se han llevado a cabo y que han permitido tener una aproximación a las principales características de las microempresas en diversos territorios, es posible concluir que el conjunto microempresarial dista mucho de ser ho-

mogéneo, conformando en general, un conjunto heterogéneo de unidades económicas. Ahora bien, los estudios realizados durante los últimos años donde se han utilizado diversas metodologías para agrupar a las micro, pequeñas y medianas empresas, han permitido analizar este sector bajo una perspectiva diferente al simple tamaño de la empresa de acuerdo a su número de empleados, ventas o sector productivo al que pertenece, permitiendo profundizar con mayor rigurosidad en las principales características y en la diversidad de unidades económicas que componen este universo microempresarial.

Así, por ejemplo, la propuesta de clasificación de microempresas realizada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y el Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (PEEL) (2006) en Perú, analiza una serie de variables tanto del ámbito de la empresa como también de los trabajadores de las mismas que permiten caracterizarlas para poder realizar una agrupación de ellas. En primer lugar, identifica variables referentes al ámbito de la empresa tales como: organización de la microempresa, nivel de ingreso y utilidades, así como también el nivel de remuneraciones de sus trabajadores, acceso al sistema financiero y al crédito que adquieren, forma de llevar la contabilidad, lugar donde funciona la microempresa, entre otras. En segundo lugar, analiza las variables referentes al microempresario y a los trabajadores, tales como, categoría ocupacional, nivel educativo, capacitación de los empleados y propietarios de la microempresa, jornada laboral y protección social. Finalmente, este estudio considera que las variables más importantes que permitirían diferenciar claramente a las microempresas son el nivel de ingresos y las utilidades. De esta manera se identifican 3 grupos de microempresas: microempresas del grupo 1 o de sobrevivencia, cuyos ingresos por ventas mensuales van desde 0 a 3.450 soles, ó hasta 1 UIT,<sup>82</sup> microempresas del grupo 2 o de tipo medio o de promoción, cuyos ingresos por ventas son mayores a los 3.450 hasta los 17.250 soles mensuales, es decir, por encima de 1 UIT hasta 5 UIT, y microempresas del grupo 3 o de desarrollo, cuyos ingresos por ventas son mayores a los 17.250 hasta los 43.125 soles mensuales, es decir, por encima de 5 UIT hasta las 12,5 UIT.

Por su parte, Rodeiro y López (2007) en su trabajo sobre la innovación como factor clave en la competitividad empresarial, realizaron un análisis de cluster para una muestra de 319 empresas en Galicia. Dicha encuesta constó de una serie de preguntas divididas en seis grandes grupos. Estos hacen referencia, en primer lugar, a información

---

82. Unidad Impositiva Tributaria, equivalente a 1.332 dólares / 662.400 pesos chilenos (tipo de cambio de enero del 2012).

general sobre la empresa y luego se incluye una indagación en el área de la financiación, innovación, cooperación, medio ambiente y formación. El primer grupo quedó compuesto mayoritariamente por microempresas con una política de innovación escasa que introducen las innovaciones que son estrictamente necesarias. Los grupos 2 y 3 presentan una buena situación en el ámbito de la innovación, sin embargo, el grupo 2 posee mejores valores en sus ratios económico-financieros.

Asimismo, el estudio realizado por García-Borbolla, Herrera, Larrán, Sánchez y Suárez (2009), profundizó el efecto de la propiedad familiar sobre la orientación estratégica de la empresa, para el cual se seleccionó una muestra de 765 pequeñas y medianas empresas andaluzas, identificando aspectos tanto del carácter familiar de la empresa como también de las características estructurales, organizativas y estratégicas. Mediante el análisis de cluster se identificaron tres o cuatro conglomerados, donde se desprende una clasificación de grado de desarrollo estratégico de su gestión. Se logró evidenciar que no existía vinculación entre el hecho que la empresa fuera familiar o no, y la orientación estratégica. Tampoco se logró demostrar la existencia de la incidencia del nivel de desarrollo estratégico sobre la rentabilidad de las empresas, resultado que se repite tanto para las organizaciones familiares como para las que no lo son.

El análisis de conglomerados se utilizó también en el estudio realizado por Coronel de Renolfi y Cardona (2009), donde se trabajó con la tipificación de la pequeña y mediana empresa (PYMES) mediante técnicas de análisis multivariado en la ciudad de Santiago del Estero. Como resultado, se logró agrupar y diferenciar a las PYMES en cuatro tipos: tipo 1 compuesto por empresas muy pequeñas, con trayectoria pero poco exitosas, al mando de un empresario con preparación profesional insuficiente (19%); tipo 2 compuesto por empresas pequeñas, con experiencia y muy exitosas, conducida por empresario con buena capacitación profesional (36%); tipo 3, compuesta por empresas pequeñas, con trayectoria y exitosas, con alta preparación profesional por parte del empresario (43%); y tipo 4 compuesto por empresas muy pequeñas, sin experiencia y de dudoso éxito, con insuficiente preparación profesional del empresario (2%).

Por otra parte, Alonso et al. (citado en Monge y Rodríguez, 2011) realizaron un análisis de conglomerados para identificar grupos de empresas y caracterizarlas con el fin de evaluar el grado de inclusión de los profesionales en ciencias económicas en el medio empresarial. La muestra utilizada para este análisis se constituyó por 91 PYMES

del centro-sur de la Provincia de Buenos Aires. Con el análisis de conglomerados se obtuvieron 3 grupos, pero los autores los redujeron a 2: en primer lugar, un grupo conformado por micropymes simples e informales, con un bajo nivel de conocimiento de tecnologías de gestión y asesoría profesional en ciencias económicas, además de contar mayoritariamente con inversión proveniente de los aportes personales de los dueños; y en segundo lugar un grupo constituido por pequeñas y medianas empresas en las cuales sus características son diferentes en cuanto a formalidad, conocimiento en tecnologías de gestión, asesoría profesional en ciencias económicas y financiamiento e inversión.

Por su parte, en Chile el sector microempresarial, tal como se mencionó previamente, se subdivide de acuerdo al aporte a las ventas que hacen, o bien al sector económico al que pertenecen. Sin embargo, no cabe duda que el universo microempresarial es bastante más heterogéneo y complejo, y por ello diversos estudios recientes han intentado aproximarse a una subclasificación diferente a la tradicional, tomando en cuenta diversas características más bien del tipo cualitativo y estructurales de estas unidades económicas. Es así que, por ejemplo, FOCUS (2001) realiza un estudio en el que intenta aglomerar o clasificar en subgrupos a las microempresas de acuerdo a las características que presentan, con la finalidad de determinar distintas agrupaciones para su posterior estudio e identificar los servicios de apoyo que requieran cada una de estas. Es así que se concluye:

- Una primera clasificación según el potencial de crecimiento de estas unidades de negocio, identificando tres categorías: microempresas con potencial de desarrollo, microempresas consolidadas y microempresas de subsistencia. Las primeras presentan un alto grado de capacidad de crecimiento e inversión, pudiéndose convertir en un futuro en pequeñas y medianas empresas; las microempresas consolidadas son aquellas que son capaces de generar un flujo de recursos suficiente para solventar el negocio y mantenerse en el tiempo; y las últimas son aquellas microempresas con un bajo grado de crecimiento e inversión, y un periodo de vida muy corto.
- Una segunda clasificación según el sector en el que operan las microempresas, ya sea en comercio, servicios, manufacturas, transporte, entre otros, o bien, según su ubicación, ya sea urbano o rural, lo que también se asocia con el sector en el que se desenvuelven, donde las microempresas rurales generalmente se concentran en la agricultura, pesca y pequeña minería.
- Una tercera clasificación según el nivel de formalidad, ya sea en lo que exige el Servicio de Impuestos Internos (SII), Dirección del Trabajo, etc., donde se destaca la

incidencia de la formalidad de las microempresas en el desarrollo de estas gracias al acceso al financiamiento en el sector crediticio, entre otros.

- Otros tipos de clasificación que se presentan son: según las relaciones de trabajo y/o propiedad, ya sea familiares o extrafamiliares; según su participación en el proceso productivo, el que puede catalogarse como integrales o especializadas, y de acuerdo al propósito en cuanto a la duración del trabajo, donde las microempresas pueden clasificarse en permanentes, ocasionales o temporales.

Desde otra perspectiva, De Asís reconoce 7 grupos de microempresas de acuerdo a: su capacidad de retención, ya sea deficitaria, de subsistencia o de acumulación; sus relaciones de propiedad en cuanto al capital; sus relaciones de trabajo; la naturaleza del trabajo, la cual puede ser permanente, temporal u ocasional; la modalidad del trabajo; su giro y por último, de la ubicación de la microempresa (urbano o rural) ( citado en Tunal, 2003).

Cada uno de los estudios precedentes ha intentado generar diversas agrupaciones microempresariales y tipificar cada una de ellas, sin embargo, no cabe duda, que el estudio sobre dicho tema es aún incipiente y requiere de mayor desarrollo y profundización en diversos escenarios y contextos.

## **ASPECTOS METODOLÓGICOS**

Cabe recordar que el objetivo principal de este trabajo es identificar la presencia de posibles agrupaciones de microempresas en la Región de La Araucanía, considerando para ello características más amplias que las utilizadas tradicionalmente. Específicamente se busca analizar cada uno de los perfiles de estas agrupaciones (si las hubiera) reconociendo las variables que de mejor forma los explican.

Para lograr el objetivo planteado, se aplica un análisis multivariante, el cual permite evaluar si es factible clasificar o no al conjunto microempresarial en distintas agrupaciones. Dado que el presente estudio es de tipo exploratorio y tiene como finalidad aproximarse a una nueva forma de agrupar a las microempresas, descansando en el supuesto de que la realidad de estas se explica por medio de innumerables variables estructurales (de la microempresa o del microempresario, entre otras) y cómo éstas actúan en conjunto, se hace uso del análisis de conglomerados o cluster.

El análisis se lleva a cabo para las microempresas de la Región de La Araucanía, utilizando para ello la base de datos de la Encuesta CASEN 2009, dado que si bien no

es una encuesta cuyo objetivo sea evaluar a las unidades empresariales, sino a los hogares, permite identificar las unidades microempresariales de la Región de La Araucanía, siendo información de tipo secundaria y representativa de ésta. La muestra queda así compuesta por 2.189 microempresas de la región.

Las variables usadas que aportan información referente a las características del microempresario y de la microempresa se detallan en los Cuadros 1 y 2.

Dado que el tamaño de la muestra es relativamente grande y las variables seleccionadas son tanto cuantitativas como cualitativas el análisis de conglomerados se realiza a través del método de dos fases, el cual determina automáticamente el número óptimo de agrupaciones. El análisis se lleva a cabo con el programa estadístico SPSS.



**Cuadro 1. Variables para análisis de cluster de microempresas en La Araucanía: perfil del microempresario**

Perfil del microempresario	Variable	Descripción	Categoría	Valores
	SEXO	Sexo	Cualitativa	1 - Hombre
				2 - Mujer
	EDAD	Edad	Cuantitativa	1 - 14 a 18 años
				2 - 19 a 25 años
				3 - 26 a 35 años
				4 - 36 a 45 años
				5 - 46 a 55 años
				6 - 56 a 65 años
				7 - 66 a 90 años
ECIVIL	Estado civil	Cualitativa	1 - Casado	
			2 - Conviviente o pareja	
			3 - Anulado(a)	
			4 - Separado(a)	
			5 - Divorciado(a)	
			6 - Viudo (a)	
			7 - Soltero (a)	
JefeHogar	Jefe de hogar	Cualitativa	1 - Sí	
			2 - No	
EDUCAC	Nivel educacional	Cualitativa	1 - Sin educación formal	
			2 - Básica incompleta	
			3 - Básica completa	
			4 - Media humanista o técnica incompleta	
			5 - Media humanista o técnica completa	
			6 - Téc. o universitaria incompleta	
			7 - Téc. o univ. completa	
			8 - Sin información	
CAPAC	Asiste a curso de capacitación laboral	Cualitativa	1 - Sí, a través de la empresa	
			2 - Sí, otro medio	
			3 - No	

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 2. Variables para análisis de cluster de microempresas en La Araucanía: perfil de la microempresa**

<b>Perfil de la microempresa</b>	ZONA	Zona geográfica	Cualitativa	1 - Urbano
				2 - rural
	UBIC	Dónde realiza la actividad económica	Cualitativa	1 - Dentro de su vivienda
				2 - Dentro de otra vivienda
				3 - Taller o local anexo
				4 - Establecimiento independiente
				5 - Predio agrícola
				6 - Predio marítimo
				7 - A domicilio
				8 - Vía pública
				9 - Teletrabajo
				10 - Otro
	TRABAJ	Número de trabajadores	Cuantitativa	1 - Un trabajador
				2 - 2 a 5 personas
3 - 6 a 9 personas				
SECTOR	Sector económico al que pertenece	Cualitativa	1 - Primaria	
			2 - Secundaria	
			3 - Terciaria	
			4 - No especifica	

**Cuadro 2. Variables para análisis de cluster de microempresas en La Araucanía: perfil de la microempresa**

<b>Perfil de la microempresa</b>	<b>ANTIGU</b>	Antigüedad de la microempresa	Cuantitativa	1 - 0 a 15 años
				2 - 16 a 30 años
				3 - 31 a 50 años
				4 - 51 a 72 años
				5 - No sabe
	<b>INGR</b>	Ingreso de la microempresa	Cuantitativa	1 - 0 a \$100.000
				2 - \$100.001 a \$500.000
				3 - \$500.001 a \$1.000.000
				4 - \$1.000.001 a \$5.000.000
				5 - \$5.000.001 a \$10.000.000
				6 - \$10.000.001 a \$50.000.000
	<b>ORIGEN</b>	Origen de la microempresa	Cualitativa	1 - Familiares
				2 - Amigos o vecinos
				3 - Ex compañeros de trabajo o empleadores
				4 - Oficinas y programas municipales
				5 - Agencias privadas de empleo
				6 - Institución en la que estudio
				7 - Decidió trabajar por su cuenta
				8 - Bolsa empleo internet
9 - Otro				
<b>COMP</b>	Uso de computador	Cualitativa	1 - Sí	
			2 - No	

Fuente: Elaboración propia.

## RESULTADOS

### Análisis de conglomerados o cluster

Los resultados finales se obtuvieron a partir de la realización de un tercer análisis, debido a que los dos análisis iniciales arrojaban variables no significativas,<sup>83</sup> debiendo repetirse el procedimiento hasta obtener la formación de dos conglomerados distribuidos con un 49,6% de microempresas en el conglomerado 1 y un 50,4% en el conglomerado 2, como se observa en el Cuadro 3:

Cuadro 3. Distribución de conglomerados			
Número de microempresas		% de combinados	% del total
Cluster 1	1.015	49,60%	46,40%
Cluster 2	1.030	50,40%	47,10%
Combinados	2.045	100%	93,40%
Casos excluidos	144		6,60%
Total	2.189		100%

Fuente: Elaboración propia.

Mediante los gráficos de bondad de ajuste de Bonferroni se corrobora que todas las variables son significativas. Según este ajuste las variables de tipo cualitativo que crean mayor diferencia, según la prueba chi-cuadrado son: zona geográfica (ZONA), sexo (SEXO), ubicación de la microempresa (UBIC), pertenencia o descendencia de una etnia (ETNIA), sector económico (SECTOR), nivel educacional (EDUCAC), origen de la microempresa (ORIGEN); y para las variables cuantitativas, según la

83. En una primera instancia el análisis arrojó a las variables capacitación (CAPAC), cantidad de trabajadores (TRABA) y tamaño del hogar (NumHogar) como variables no significativas al momento de crear diferencias entre los conglomerados, con lo cual se realizó un segundo análisis excluyendo dichas variables. Por su parte el segundo análisis arrojó a la variable ocupación (OCUP) como no significativa, procediéndose con ello a la realización de un tercer y último análisis.

prueba t-student la variable que crea mayor diferencia es la antigüedad de la microempresa (ANTIGU).

Por tanto, y de acuerdo a los resultados, el Conglomerado 1 (C1) constituido por el 49,6% de la muestra, se caracteriza por contener microempresas que:

- Poseen microempresarios mayoritariamente de sexo masculino (63,4%) y del total de mujeres el 77,9% se encuentra en este conglomerado.
- Tienen un rango de edad que fluctúa entre 36 a 45 años de edad, por debajo de la media global.
- Tienen un estado civil predominantemente casado (55,3%).
- Tienen a jefes de hogar a la cabeza de sus negocios.
- Tienen a microempresarios con educación media humanista o técnica completa (31,1%)
- En un 79,2% no es descendiente de ninguna etnia.
- Tienen como sistema de salud predominante al sistema público (87,8%) pero cabe destacar que del total de individuos que pertenecen a ISAPRE el 83,9% se concentra en este conglomerado
- En un 75,4% se encuentra en el sector urbano de la región.
- Realizan actividades principalmente dentro de la vivienda (27,5%) y en un taller o local anexo a la vivienda (15,3%).
- Pertenecen principalmente al sector terciario, con un 67% de los casos.
- Tienen una antigüedad que se encuentra por debajo de la media global, situándose en el rango de 0 a 15 años aproximadamente.
- Tienen ingresos del trabajo que están por sobre la media global del rango comprendido entre \$200.000 y \$500.000.
- Se han originado por decisión del individuo de trabajar por cuenta propia (31,7%).
- En general no usan computador (98,2%), sin embargo de las microempresas que sí lo hacen el 94,7% se concentra en este conglomerado.

Por su parte, el Conglomerado 2 (C2) que incluye al 50,4% de la muestra, lo componen aquellas microempresas que:

- Tienen microempresarios principalmente de sexo masculino (89,8%)

- Tienen microempresarios en un rango de edad que va de 46 a 55 años principalmente, por sobre la media global.
- Tienen microempresarios con un estado civil que predominantemente es casado (52,3%).
- Tienen microempresarios que en un 74,4% de los casos presentan la condición de jefes de hogar en sus familias.
- Tienen microempresarios con educación principalmente básica incompleta (43,9%)
- Tienen microempresarios con etnia Mapuche (66,9%).
- Tienen microempresarios con sistema de previsión de salud principalmente público (93%)
- Pertenecen al sector rural (95,3%)
- Realizan su actividad económica principalmente en un predio agrícola (82,8%).
- Realizan principalmente actividades primarias (97,3%).
- Tienen un tiempo de vida superior a la media global, con un valor aproximado de 16 a 30 años.
- Tienen ingresos del trabajo por debajo de la media global, siendo principalmente no superiores a \$200.000.
- Han tenido como principal motivo para crearse el origen familiar (58,1% de los casos).
- No hacen uso de computador (99,9%% de los casos).

### Tipología de microempresas

Cada grupo de microempresas encontrados en el análisis anterior se tipificó según las características centrales del grupo al que pertenecen, denominándose de la siguiente manera:

- Microempresas del Tipo 1 (C1): Microempresas del sector urbano, que realizan actividades tales como transporte, comercio, servicios financieros, etc. cuyos ingresos no son muy altos y que presentan niveles tecnológicos muy básicos. Son microempresas conducidas principalmente por hombres pero con una fuerte presencia femenina con niveles medios de educación, y que no pertenecen a ningún pueblo indígena. La mayoría se originó dado que los microempresarios decidieron em-

prender por cuenta propia y son microempresas con un tiempo de vida relativamente mediano.

- Microempresas del Tipo 2 (C2): Microempresas del sector rural, dedicadas principalmente a actividades agrícolas y ganaderas ubicadas en predios agrícolas. Están constituidas principalmente por hombres que no poseen educación básica completa y que pertenecen o son descendientes de la etnia mapuche. Prácticamente no hacen uso de computador lo que refleja la rudimentaria tecnología para este tipo de trabajos. Sus familias representan la principal razón por la que se originó la microempresa, la cual tiene un tiempo de vida relativamente alto.

El Cuadro 4 resume las particularidades de ambos tipos de microempresas:

<b>Cuadro 4. Microempresas: tipología y características</b>		
<b>Variables</b>	<b>Microempresas Tipo 1</b>	<b>Microempresas Tipo 2</b>
<b>ZONA</b>	Urbano	Rural
<b>SECTOR</b>	Terciario	Primario
<b>UBICACIÓN</b>	Hogares	Predio agrícola
<b>ANTIGÜEDAD</b>	0 a 15 años	16 a 30 años
<b>SEXO</b>	Hombres/Mujeres	Hombres
<b>ETNIA</b>	No pertenece	Mapuche
<b>EDUCACIÓN</b>	Media	Básica
<b>ORIGEN</b>	Decisión por cuenta propia	Familiares

Fuente: Elaboración propia.

## CONCLUSIONES

No cabe duda que las microempresas han adquirido una creciente importancia en los últimos años tanto a nivel nacional como internacional. Concretamente, en Chile las microempresas se han convertido en una importante fuente de empleo, ingreso y producción para el país constituyendo un 78,3% de las unidades económicas formales, generando poco más del 40% del empleo privado a pesar de solo explicar el 1,8% de las ventas totales de la economía.

Si bien existe una clara definición de estas tomando en consideración las ventas y número de trabajadores, estos criterios parecen no ser suficientes para focalizar las estrategias y políticas de apoyo, dada la heterogeneidad que caracteriza a estas unidades económicas de menor tamaño. Bajo esta perspectiva se plantea la posibilidad de generar agrupaciones de microempresas que consideren características más amplias a las mencionadas anteriormente.

De los resultados globales de la investigación se puede concluir que, así como se planteó en un principio, existen características, ya sean propias de la microempresa así como también del microempresario, que son capaces de entregar información pertinente que permita agrupar a las microempresas de la Región de La Araucanía de una forma distinta a las ya establecidas tradicionalmente.

De esta manera, se puede concluir que la muestra analizada presenta características tales que permitieron agrupar a las microempresas de la Región de La Araucanía en dos conglomerados:

- Conglomerado 1 (C1) o Microempresas Tipo 1, caracterizadas por pertenecer al sector urbano, cuyas actividades principales son las terciarias (tales como transporte, comercio, servicios financieros, etc.), cuyos ingresos no son muy altos y que presentan niveles tecnológicos muy básicos. Mayoritariamente son microempresas conducidas por hombres pero con una fuerte presencia femenina, con niveles medios de educación, y que no pertenecen a ningún pueblo indígena. En su mayoría se han originado por cuenta propia del microempresario, teniendo un tiempo de vida relativamente mediano.
- Conglomerado 2 (C2) o Microempresas Tipo 2, las cuales se distinguen por concentrarse en el sector rural, dedicadas principalmente a actividades agrícolas y ganaderas, ubicadas en predios agrícolas, constituidas principalmente por hombres los cuales no poseen educación básica completa, y que pertenecen o son descendientes



de la etnia mapuche. En general no hacen uso de computador, se han originado principalmente por motivos familiares y tienen un tiempo de vida relativamente alto.

Por tanto, los resultados del presente estudio coinciden así con los resultados de otras investigaciones previas, donde las principales características o variables que han permitido segmentar o caracterizar al universo microempresarial han sido la zona donde se desarrolla la actividad económica, el tipo de actividad, la antigüedad del negocio, el sexo del microempresario, su nivel educacional y el motivo que originó su creación, entre otras (Coronel de Renolfi y Cardona, 2009; Vera y Moreira, 2009; IGT, 2009; Encuesta ELE, 2010).

---

## Bibliografía

- Cáceres, B. y Castillo, R. (2006). *Fomento productivo de la MYPYME en Chile*. Seminario de título Ingeniería Comercial, mención Economía. Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- Chile Emprende (2005). *La situación de la micro y pequeña empresa en Chile*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- Coronel de Renolfi, M. y Cardona, G. (2009). “Tipificación de PYMES mediante técnicas de análisis multivariado. El caso de la ciudad de Santiago del Estero, Argentina”. *TEC Empresarial*, Año 2009, Volumen 3, Ed. 1-2. Santiago del Estero, Argentina.
- FOCUS (2001). *Desempeño económico y viabilidad de la microempresa en Chile*. Santiago, Chile: FOCUS.
- García-Borbolla, A., Herrera, J., Larrán, M., Sánchez, G. y Suárez, A. (2009). “Análisis empírico de la influencia de la propiedad familiar sobre la orientación estratégica de las pequeñas y medianas empresas”. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, Año 2009, Volumen 15, N° 1. Universidad de Cádiz. Pp. 45-59.
- IGT S.A. Centro de Gestión del Conocimiento (2009). *Contexto Internacional de las Instituciones de Microfinanzas y Mejores Prácticas de la Industria*. Santiago, Chile: IGT S.A.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (2006). *La Microempresa: Una Propuesta tipológica y Ejercicio de Aplicación en Lima Sur*. Perú: MTPE, PEEL.
- Monge, R. y Rodríguez, J. (2011). “Caracterización de las PYMES en Costa Rica mediante el empleo del análisis de conglomerados o cluster”. *TEC Empresarial*, Año 2011, Volumen 5, N° 1, Abril 2011.

- Rodeiro, D. y López, M.C. (2007). “La innovación como factor clave en la competitividad empresarial: Un estudio empírico en PYMES”. *Revista Galega de Economía*, Año 2007, Volumen 16, N°2. Universidad de Santiago de Compostela.
- Sanhueza, P. (2011). “Microempresas y microfinanzas en el desarrollo local: El caso de la Región de La Araucanía, Chile”. En: Gutiérrez; L. y Limas, M. (2011). *Nuevos Enfoques del Desarrollo*. Ciudad Juárez, México: UACJ. Pp. 254-283.
- SERCOTEC y OIT (2010). *La situación de la micro y pequeña empresa en Chile*. Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo, OIT y Gobierno de Chile.
- Tunal, G. (2003). “El problema de clasificación de las microempresas”. *Actualidad Contable FACES*, Año 2003, Volumen 6, N° 007, Julio – Diciembre 2003. Mérida, Venezuela. Pp. 78-91.
- Vera, M. y Moreira, V. (2009). “Caracterización de la Microempresa Agrícola del Sur de Chile”. *Revista IDESIA*, Año 2009, Volumen 27, N° 3, Septiembre - Diciembre 2009. Pp. 89-99.

## Desarrollo endógeno y nuevas formas de organización de la producción en las economías locales

Léa Manet<sup>84</sup>

**Resumen:** En el presente artículo enunciamos las diferentes perspectivas y enfoques que tratan de explicar la importancia de la dimensión regional del desarrollo en un contexto de transformaciones globales de la economía, para entender y analizar las especificidades y procesos que ocurren en los espacios regionales y que influyen en la organización del territorio. En esta línea situamos la nueva propuesta teórica del desarrollo endógeno surgida a finales de los años setenta, que se sustenta en la acumulación de capital físico y humano a escala local, suponiendo un cambio en la consideración de la organización productiva y anunciando nuevas posibilidades productivas, innovadoras y relacionales, es decir, una nueva configuración espacial de las economías y del desarrollo regional. Sin embargo, es importante mencionar que no consideramos esta propuesta teórica del desarrollo endógeno como un ideal al que forzosamente queremos llegar sino que este modelo nos sirve como marco de análisis para entender y estudiar la región desde una perspectiva territorial en base a la dinámica local en la determinación de los procesos territoriales.

**Palabras clave:** desarrollo endógeno, sistema productivo, territorio, organización productiva.

**Abstract:** The purpose of this paper is to enunciate those different points of view and perspectives that trying to explain the importance of the regional dimension development into a context of global transformations for the economy, in order to understand and analyze particular cases and processes that occur around the global regional spaces and have influence in territorial organization. We could place on this side of the new theoretical proposal of endogenous development that emerge at the end of the seventieth that holds on the hoard of physical and human capital at local scale and also assuming a thoughtfulness change on the productive organization and to state new productive, innovative and related possibilities, i.e. a new spatial configuration of the economies and regional development. However, it is important to mention that we do not considerate this theoretical proposal

---

84. Francesa. Doctora en Estudios Latinoamericanos y Estudios Regionales, Universidad Autónoma de Madrid (UAM) y Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH). Profesora e investigadora en la Universidad Autónoma de Madrid. Correo electrónico: lea.manet@gmail.com.

of endogenous development as an ideal that necessarily want to reach, but we observe this model as a reference of analysis to understand and study any region from a territorial point of view based on the local dynamic and also on the territorial processes determination.

**Key words:** endogenous development, production system, territory, productive organization.

## INTRODUCCIÓN

Desde mediados de la década de los años setenta del siglo pasado asistimos a una aceleración de los procesos de transformación estructural de la economía y la sociedad surgida tras la Segunda Revolución Industrial. Dichos procesos han sido propiciados por factores económico-financieros y políticos y, en particular, por un cúmulo de información que favorece el flujo de capitales, mercancías, seres humanos, así como de ideas, pensamientos y teorías. La creciente intercomunicación de la humanidad a escala mundial da pauta al nuevo paradigma de globalización económica y social. “Globalización se ha denominado a ese conjunto de múltiples procesos que estratifica los movimientos que configura un mundo de distintas velocidades; un mundo en el que es un valor poder elegir la movilidad” (Lanceros, 2006:7).

Estos procesos han sido analizados e interpretados por varios autores entre ellos el economista de corte neoclásico Machlup (1962), los sociólogos Touraine (1969) y Bell (1976) formulando las teorías de la sociedad postindustrial, basadas en la sociedad del conocimiento donde sus ciudadanos se convierten en los grandes consumidores. El planteamiento emitido desde las teorías de la sociedad postindustrial –la sociedad de la información y del conocimiento– es reinterpretado, en un nuevo contexto, por los planteamientos del sociólogo Castells (1995) quien apoyándose en sus antecesores, introduce nuevas perspectivas de análisis e interpretación de la economía contemporánea y del cambio social derivado de la crisis y reestructuración del modo capitalista de producción a finales del siglo XX.

Una de las tendencias que identifican este período de crisis es la “globalización de la economía”,<sup>85</sup> la emergencia de un único espacio global de interdependencias que se

---

85. El concepto de globalización utilizado difiere sustancialmente del concepto anclado en el discurso neoliberal, cuya significación se asocia al fin de la historia y de los grandes relatos, al triunfo de una visión del mundo de libre mercado y democracia representativa y cuyo origen es básicamente la innovación tecnológica basada en la información. Por el contrario, entendemos por globalización a la fase actual de expansión capitalista (etapa transnacional), que se manifiesta como un modo

superpone al viejo mapamundi conformado por países y regiones, que ven disminuida su autonomía. En palabras de Castells se trata de: “un proceso multidimensional, no solo económico. Su expresión más determinante es la interdependencia global de los mercados financieros, permitida por las nuevas tecnologías de información y comunicación y favorecida por la desregulación y liberalización de dichos mercados” (El País, Martes, 24 de julio de 2001).

La globalización, causa y consecuencia de la declinación del modo de acumulación de postguerra, interactúa y se retroalimenta con la revolución científico-tecnológica y la emergencia de un nuevo paradigma tecnoproductivo cuyo principio central es la flexibilidad de la producción que garantiza la expansión de los capitales y la gestión productiva. Como corolario el nuevo modelo productivo, de capitalismo global o de acumulación flexible afecta a todas las esferas de la sociedad en sus múltiples dimensiones —económica, política, sociocultural— a la vez que favorece nuevas realidades territoriales y nuevos modelos de desarrollo a distintas escalas. En este proceso de transición las economías regionales y locales emergen como agentes activos de la globalización.<sup>86</sup>

Entre los planteamientos que orientaron la atención hacia los espacios nacionales y sobre todo locales, surgen diversas vertientes teóricas que se centran en analizar y comprender los fenómenos asociados a la dimensión regional y las actividades econó-

---

de acumulación y una forma de regulación que toma al mundo como el espacio de valorización del capital. Esta emergente etapa está marcada por cambios complejos fundamentales en el sistema que incluyen los de orden económico, político y cultural. Lo que caracteriza esta nueva fase transnacional es la transición de una *Economía mundial* (tipo de estructura socioeconómica basada en la interacción de las economías nacionales) a una *Economía global* (circuitos globalizados de producción y acumulación en un solo mercado) (Robinson, 2007: 40-45).

86. En la actualidad, las economías de las regiones y de los países interactúan cada vez más de cerca en diferentes ámbitos, tanto comerciales como financieros. El proceso donde se presentan intercambios es tan complejo, que una interpretación con una perspectiva exclusivamente global o con un enfoque sólo local no es suficiente, por lo que lo recomendable es hablar desde un punto de vista *glocal*, concebido como la presencia de fenómenos globales en los entornos locales y viceversa. A pesar de este aparejamiento, y más allá de ser un mero enfoque de análisis, la relación entre lo local y lo global se vuelve un punto de conflicto. Las actividades económicas locales se tornan importantes en la medida en que se erigen en el instrumento para sostener las relaciones económicas y sociales frente a un proceso de globalización de la economía y otros aspectos como la cultura, la política, la historia y los patrones de integración social (Iglesias Piña, 2005).

micas que ahí se generan, colocándola como un objeto de estudio clave en los procesos de desarrollo económico.

En esta línea situamos la nueva propuesta teórica del desarrollo endógeno que considera la acumulación de capital y el progreso tecnológico como factores claves en el crecimiento económico. Además, el desarrollo endógeno favorece la obtención de economías de escala, en lo cual están directamente involucrados las instituciones, las tradiciones culturales, la estructura social y familiar, y los códigos de conducta establecidos en la colectividad. En esta perspectiva, el concepto concede principal importancia a las empresas, las organizaciones, las instituciones locales y a la sociedad civil. Se trata de impulsar de *abajo* hacia *arriba* los procesos de desarrollo económico, por lo cual se concede especial énfasis a la decisiones tomadas por los actores locales, públicos y privados, quienes son responsables de las acciones de inversión y control de los procesos.

Uno de los factores centrales que condiciona el proceso de acumulación de capital es la organización de los sistemas productivos, como se ha puesto de manifiesta en Alemania o en las economías de desarrollo tardío del sur de Europa (como Italia y España) y de América Latina (Brasil, Argentina y México) durante las últimas décadas. La cuestión no reside en si un sistema productivo de una localidad o un territorio está formado o no por empresas grandes o pequeñas, sino por la organización del sistema productivo local. La organización del entorno en el que se establecen las relaciones entre las empresas, los proveedores y los clientes, condiciona la productividad y competitividad de las economías locales.

## **LAS NUEVAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN EN LAS ECONOMÍAS REGIONALES Y LOCALES**

### **La especialización flexible y los nuevos espacios industriales**

Según los defensores de esta tesis, que arranca con Piore y Sabel (1984), la creciente volatilidad de los mercados, la fragmentación de la demanda y la reducción del ciclo de vida del producto exigen una forma más flexible de organizar la producción. Los procesos actuales de reestructuración que introducen mayor flexibilidad productiva y organizativa marcan un período de transición de un modelo hegemónico de organización de la producción, el sistema fordista o de producción en masa, a otro nuevo

modelo, la acumulación o especialización flexible (Bagnasco, 2000), donde la innovación permanente, la producción en pequeñas series y descentralizada, la pequeña empresa y un desarrollo más difuso en el territorio se convierten en la nueva lógica dominante.

El sistema de acumulación flexible muestra una dinámica espacial característica, consistente en la aglomeración territorial de todos los agentes de la red. Apoyándose en las elaboraciones de Marshall (1919), los autores de esta escuela destacan el papel clave desempeñado por las economías externas derivadas de la división de tareas entre varios productores, y por el fructífero intercambio de ideas y la estrecha colaboración. Esa cooperación tan intensa entre empresas exige contactos personales muy frecuentes, que suponen unos costos crecientes con la distancia. Por ese motivo, los agentes que intervienen a lo largo de una cadena de valor tienden a situarse cerca los unos de los otros, concentrándose en una sola región o área geográfica (Scott, 1998). De este modo se configuran los denominados distritos industriales marshallianos que, de acuerdo con estos autores, constituyen el modelo emergente de organización espacial de la actividad económica.

Según Pyke *et al.* (1990), los distritos industriales son sistemas productivos definidos geográficamente, caracterizados por un gran número de pequeñas empresas que se ocupan de diversas fases de la elaboración de un producto. Cada distrito industrial se dedica principalmente a un solo sector y en él se llevan a cabo todas las fases de la cadena de producción. La organización industrial de pequeñas empresas puede funcionar eficazmente si hay cohesión entre los modelos espaciales de los sistemas productivos local y urbano (Becattini, 1990). Lo que distingue a los distritos industriales de otros tipos de organización industrial (véase Tabla 1) es la forma flexible en que se organiza el empresariado mediante la existencia de redes de pequeñas empresas o la especialización y subcontratación de fases del proceso de fabricación. Dicha especialización se traduce en aumento de la eficiencia productiva, tanto de la empresa en particular como del distrito en general. La combinación de especialización y subcontratación potencia la capacidad colectiva y posibilita la obtención de economías de escala.

La prueba de su superioridad competitiva se encuentra, según sus defensores, en que los principales ejemplos de dinamismo económico de las últimas décadas proceden precisamente de regiones cuyo modelo industrial y espacial responde a las características aquí descritas. Los propios Piore y Sabel (1984) mencionan los casos de la Tercera Italia, Baden-Württemberg, en Alemania, Silicón Valley, en Estados Unidos, y

**Tabla 1. Similitudes y diferencias en la organización flexible**

<b>Tipo de organización (*)</b>	<b>Características</b>
<b>Sistema Productivo Local</b>	<p>Es un modelo industrial descentralizado cuya organización interna se realiza a través de la cooperación formal e informal entre las empresas.</p> <p>Tiene algunas características de los distritos industriales pero sin alcanzar la complejidad de su modelo teórico.</p> <p>Los procesos de innovación presentan características específicas en cuanto a la trayectoria tecnológica de la actividad que define la producción local.</p>
<b>Distrito industrial</b>	<p>Su esencia radica en una eficaz organización inter-empresarial social y económica.</p> <p>Se distingue de otros tipos de organización industrial en que las empresas se estructuran configurando redes de pequeñas empresas.</p> <p>Existe entre ellas plena interrelación empresarial.</p> <p>Para obtener una organización eficiente es básico contar con mano de obra cualificada y flexible que configure una atmósfera innovadora a nivel individual en cada empresa y, en general, en toda la red empresarial del distrito (Pyke <i>et. al.</i>, 1990).</p>
<b>Clúster</b>	<p>Funciona como racimos de actividades económicas (productivas y comerciales) que tienden a formarse y aglutinarse en torno a una comunidad (Porter, 1999). Dichas actividades están vinculadas a industrias, instituciones públicas y privadas, instituciones educativas y a asociaciones no gubernamentales.</p> <p>Generan encadenamientos productivos en torno a la industria de que se trate, permitiendo a la región mejorar su nivel de competitividad dentro de la economía mundial.</p> <p>Favorecen la organización horizontal y vertical entre empresas, enfatizando las relaciones de I+D, cambio tecnológico y proveedores de medios de comercialización.</p>

(\*) Los tres tipos de organizaciones se originan a partir de la categoría teórica del distrito industrial marshalliano y utilizan las economías externas con independencia de quien las genere. Fuente: Elaboración propia a partir de las conceptualizaciones definidas por los autores mencionados (Becattini, 1990; Porter, 1999; Pyke *et. al.*, 1990).



algunas regiones del sur de España, entre otros, como ejemplos de distritos industriales, y como modelo exportable a otros lugares. Un caso especial son los distritos tecnológicos, también conocidos como *milieu innovateur*, analizados por Storper (1992) y Maillat (1995a).

Son aquellos distritos industriales que son capaces de combinar un alto grado de interacción entre sus empresas y las instituciones locales, junto con una dinámica de aprendizaje que permite la incorporación de innovaciones frente a los retos de la competencia.<sup>87</sup> Las nociones de distrito tecnológico y *milieu innovateur* son muy cercanas y comparten una concepción evolucionista y no lineal de la tecnología y del desarrollo. Reconocen la importancia de las externalidades que operan fuera del mercado y de los efectos de la proximidad espacial en el proceso de innovación tecnológica (Courlet y Soulage, 1995).

Esta nueva visión surge a mediados de los ochenta a partir del trabajo del economista francés Aydalot (1986), y fue luego desarrollada por el *Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs* (GREMI),<sup>88</sup> dedicándose a la investigación sobre el desarrollo de los sistemas productivos y la innovación tecnológica (Ratti, 1992). En este modelo la innovación, definida como la capacidad para generar e incorporar conocimientos que tengan como finalidad el mejorar la productividad de las empresas, se presenta como una de las variables explicativas del desarrollo económico regional por parte de los modelos de desarrollo local y endógeno y, por ello, cabe presuponer que la capacidad de innovación depende de variables internas a los propios territorios tales como la capacidad de generación y transmisión de las innovaciones en ciertos territorios (Maillat y Perrin, 1992).

El tema de la innovación se estudia como producto de un continuo intercambio y discusión de la información, promovido por la cercanía espacial y cultural de las interrelaciones sociales históricamente integradas. Para esta perspectiva, el “medio inno-

---

87. Un punto de partida a la hora de hablar de innovación lo tenemos en Schumpeter (1912). Para este autor, el concepto de innovación cubre los siguientes casos: a) la introducción de un nuevo bien o de una nueva calidad de un bien; b) la introducción de un nuevo método de producción; c) la apertura de un nuevo mercado, un mercado en el cual no se haya entrado aún; d) la conquista de una nueva fuente de aprovisionamiento de materias primas o de bienes semi-manufacturados; y e) la creación de una nueva organización (véase concretamente las pp. 76-77 del trabajo mencionado).

88. Véase al respecto Maillat *et. al.* (1993).

vador” es un ámbito territorial en el que las redes de innovación<sup>89</sup> se desarrollan por las estrategias e interacciones de los agentes económicos y los fenómenos de aprendizaje colectivo que ellos realizan en sus múltiples transacciones generadoras de externalidades, así como por la convergencia del aprendizaje de formas cada vez más eficientes de gestión en común de los recursos<sup>90</sup> (Maillat *et. al.*, 1993).

La capacidad de la red, que radica en sus dinámicas de proximidad, para neutralizar los costos de transacción constituye un instrumento explicativo de la competitividad de los distritos industriales más dinámicos. A partir del enfoque teórico de la ventaja competitiva de las naciones y competencia local, Porter (1991) establece el concepto de “clúster” cuya definición se entiende como un espacio territorial y local caracterizado por una concentración de empresas, instituciones y asociaciones interrelacionadas en un área de actividad particular. “Los clusters son concentraciones geográficas de empresas interconectadas, suministradores especializados y proveedores de servicios, empresas de sectores afines e instituciones asociadas (por ejemplo universidades, agencias normativas y asociaciones comerciales), en áreas específicas que compiten pero también cooperan” (Porter, 1999: 2-3).

La ventaja competitiva de la concentración geográfica de empresas e instituciones se relaciona con el aumento de la productividad, la innovación y la atracción de nuevas empresas. Respecto de la productividad, ésta mejora por el acceso a empleados y proveedores especializados, por el acceso a la información, por la existencia de actividades complementarias, por el acceso a instituciones y bienes públicos, y por el aumento de la motivación derivada de la rivalidad local. En este sentido, Porter (1999) afirma que el clúster se impulsa por las relaciones de competencia y cooperación que se desarrollan al interior del agrupamiento.

---

89. Entendidas éstas como organizaciones colectivas regladas con relaciones de cooperación entre actores, duraderas en el tiempo, de conocimiento y mutua confianza, realizadas con el fin de aprender e innovar en el marco de un territorio determinado en el que los intercambios próximos no excluyen los más lejanos.

90. Esta tesis enfatiza sobre todo el papel de los recursos inmateriales (fundamentalmente el “saber hacer” a través de la imitación tecnológica y la creación tecnológica), la importancia de la cercanía y los “activos relacionales” (como la capacidad de reacción inmediata y la capacidad de traslación de recursos desde las producciones en declive a las nuevas producciones), la relevancia de la cooperación y el aprendizaje en la dinámica de regeneración y reestructuración de las actividades y permite renovar el análisis de los procesos de innovación (Bramanti y Maggioni, 1997; Maillat y Perrin, 1992).

Estos modelos nos dan una visión bastante ejemplar y exitosa de cómo se organiza y evoluciona la organización productiva en este contexto de reestructuración económica. Hemos observado que confluyeron muchos elementos de distinta índole, pero uno de los decisivos fue la innovación tecnológica que permitió abrir nuevas posibilidades a la inversión empresarial.<sup>91</sup> Dichas posibilidades, acordes con los cambios que registraba la geografía económica mundial, se materializaron ampliamente y en buena medida fueron propiciadas por las regiones y localidades a través de la formación de un nuevo modelo productivo.

En resumen, las nuevas formas de organización propician que las empresas realicen economías externas e internas, utilicen las indivisibilidades ocultas del sistema productivo, lo que favorece los procesos de crecimiento económico y cambio estructural.

### **Desarrollo endógeno y sistemas productivos**

Albuquerque (2004) plantea que la ruptura del esquema fordista de producción dio lugar a:

Nuevas estrategias de desarrollo local vistas como formas de ajuste productivo flexibles en el territorio, en el sentido que no se sustentan en el desarrollo concentrador y jerarquizado, basado en la gran empresa industrial y la localización en grandes ciudades, sino que buscan un impulso de los recursos potenciales de carácter endógeno tratando de construir un entorno institucional, político y cultural de fomento de las actividades productivas y de generación de empleo en los diferentes ámbitos territoriales (p. 5).

Así, un conjunto de factores que van desde la innovación tecnológica, las actuaciones a nivel macro, meso y microeconómico, la procuración de ventajas comparativas dinámicas y la flexibilización de las formas de producción influyen en el desarrollo local.

En este proceso, se establecen los sistemas productivos como mecanismos que promueven actividades económico-sociales y los vinculan con la iniciativa privada, buscando potenciar una serie de recursos, fuerza y capacidades propias para crear nuevos empleos y regenerar la estructura socioeconómica de las localidades y las regiones.

---

91. “[...] Este impulso por innovar e invertir está construyendo con éxito nuevos espacios industriales, produciendo de este modo una nueva y extraordinaria ola de reindustrialización por todo el mundo que niega los mitos del post industrialismo” (Castells y Hall, 1994:29).

Podemos definir un sistema productivo como un conglomerado de micro y pequeñas empresas que se desenvuelven bajo un sistema de producción especializado, haciendo uso de recursos potencialmente disponibles, tecnología propia y recursos endógenos, y con una estrecha integración entre lo cultural, lo social y lo político, es decir, constituido y organizado desde una dinámica económica conjunta.

Las características de estos sistemas productivos dan pauta para afirmar que su primer punto de operación es local, pues las firmas que integran este tipo de ambiente no solamente se han implantado como una operación matemática de procesos locales más o menos independientes, sino que son resultado de las deslocalizaciones industriales y de los cambios que se están suscitando en el ámbito global, de ahí que se empiezan a definir nodos o puntos territoriales específicos donde se aglomeran este tipo de unidades productivas, pasando a conformar lo que llamamos los *sistemas productivos locales* (SPL) (Paunero, 2001; Negrín, 2002).

Hemos visto anteriormente que existen diversos conceptos para nombrar a estos modelos que caracterizaron los agrupamientos de ramas o de empresas relacionadas, y que se diferencian principalmente por la importancia o el papel que otorgan a las relaciones sociales, a la localización y las instituciones no empresariales: se hace referencia a *sistema productivo*, *distrito industrial* y *clúster*, *distritos tecnológicos* y *milieux innovateurs*, entre los conceptos más destacados que caracterizan las formas de la organización de la producción en los procesos de desarrollo de las localidades y regiones.

Estos conceptos sirven como marco de referencia para entender y analizar las diversas formas en cómo se organiza la estructura productiva en el territorio, considerando que existe un tejido productivo con ciertas relaciones en el territorio, cuya estructura, dinamismo y potencial de crecimiento están asociados estrechamente a la cantidad y entidad de una serie de recursos productivos existentes en el mismo, junto a la diversa capacidad de los actores para utilizarlos. Interesa conocer las condiciones territoriales que resultan favorables para impulsar el desarrollo, lo que incluye tanto los componentes internos (los recursos naturales, humanos, las relaciones sociales y los procesos institucionales, los recursos productivos físicos y financieros), como las relaciones externas (accesibilidad, intercambio de información y conocimiento, cooperación,...).

Para no prestar a confusión, precisamos que en este artículo nos referimos al concepto *sistema productivo* en su sentido amplio, es decir que incluye, además de las relaciones comerciales, las relaciones formales e informales entre empresas e instituciones no em-

presariales.<sup>92</sup> Un sistema productivo es concebido, por tanto, como el conjunto de instituciones empresariales y no empresariales, inmersas en una compleja red de relaciones técnicas, económicas, sociales y políticas, en un período y tiempo determinados.

La siguiente figura 1, facilita la comprensión de cómo están organizados los sistemas productivos a nivel local y cómo están integradas las empresas en el sistema. Aquí se distingue entre sistemas de producción y sistemas productivos. Los sistemas de producción se refieren más bien a cadenas de producción o procesos de producción integrados por ramas productivas que, a nivel microeconómico, se componen de empresas. Una rama productiva puede formar parte de más de un sistema de producción. La determinación de las ramas que integran un sistema de producción se realiza a partir de la intensidad de las relaciones de compra y venta que mantienen entre sí. El concepto 'sistema productivo', que es el que interesa aquí, es más amplio y está integrado, además de por las ramas o empresas estrechamente relacionadas, por aquellas instituciones públicas o privadas que participan en alguna de las fases de elaboración del producto o de prestación de servicios, y cuya actividad incide en los resultados de los sectores relacionados.<sup>93</sup> A un nivel más agregado se encuentra la estructura econó-

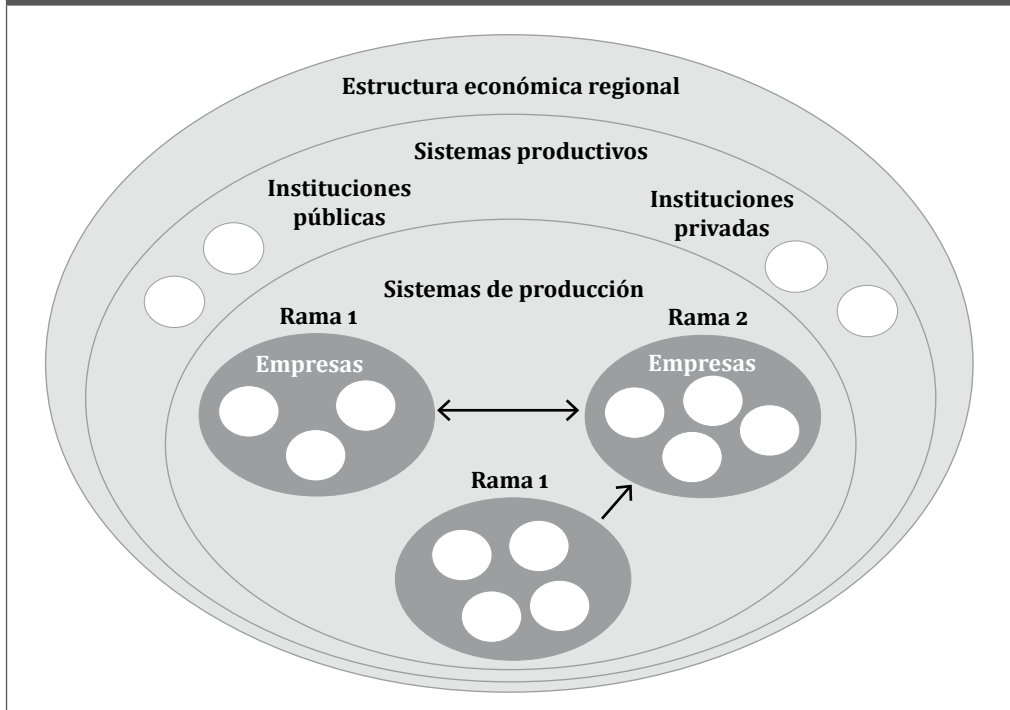
- 
92. La perspectiva de la informalidad al estudiar las pequeñas unidades productivas se centra en las características de la empresa en sí misma e incorpora también ciertas dimensiones y componentes de las relaciones sociales existentes entre la propia empresa y el conjunto de instituciones públicas y privadas que limitan, condicionan y establecen un marco de estabilidad para la interacción de los actores. Como ha señalado North (1990), dichas instituciones pueden ser informales o formales. Las primeras se caracterizan por ciertos ejes socioculturales que establecen determinadas pautas, valores y normas de comportamiento que se presentan como un bien colectivo de la comunidad. El contexto institucional formal local se caracteriza por un conjunto de instituciones locales que brindan servicios de apoyo a las pequeñas firmas, a la par que estimulan su desarrollo.
93. Existen dos tipos de actores que pueden estar implicados en las acciones relacionadas con las estrategias productivas territoriales: a) los **actores privados**: junto a las empresas existentes en el territorio, también se concede particular importancia a la presencia activa de organizaciones económicas, centros de innovación y transferencia tecnológica, así como representantes de la sociedad civil con voluntad para dinamizar las sociedades locales y promover iniciativas colectivas de carácter innovador; b) los **actores públicos**: incluyen aquellas administraciones con competencias sobre el territorio. Asimiladas tradicionalmente al Estado, tanto los procesos de descentralización política como de integración regional exigen hoy diferenciar las de ámbito local o regional, más próximas y potencialmente implicadas con la realidad de cada territorio –lo que les otorga una especial responsabilidad y protagonismo–, respecto de las instituciones de ámbito estatal o, incluso, supraestatal, que no deben ser olvidadas como parte potencialmente integrante del sistema.

mica regional que, junto a otras, conforman las estructuras nacionales, y éstas a su vez las de la economía mundial.

La creación de una red de relación e interacción, los mecanismos endógenos de asociación y cooperación en el interior y entre las pequeñas empresas, son aspectos relevantes para el análisis de las pequeñas unidades productivas así como para comprender el funcionamiento de las economías locales.

Analizar las decisiones, estrategias y relaciones sociales en las que se involucran los actores permite comprender la lógica y dinámica interna de las pequeñas unidades productivas, no como el simple resultado de las particularidades del individuo ni el exclusivo determinismo de las condiciones estructurales, sino como el producto de un actor inmerso en un contexto.

**Figura 1. Conceptos y dimensiones básicas del análisis regional**



Fuente: Merchand (2007).

Además, la dimensión territorial es de gran importancia, puesto que la estructura relacional que conforma los sistemas socio-económicos se localiza en espacios geográficos concretos, en los que fluyen conocimiento, información e innovación y en los que se desarrollan relaciones basadas en la confianza que llevan implícitos vínculos de pertenencia a una misma comunidad; es decir, compartir un mismo conjunto de pautas y valores socioculturales así como una historia común que sirven de marco a las relaciones económicas que se establecen entre los actores. De esta manera, en el caso de las pequeñas unidades productivas, un rasgo clave es que la comunidad y la empresa tienden a interpenetrarse, lo que crea diferentes modalidades e intensidades en la dinámica interna de las pequeñas unidades productivas (Dei Ottati, 1995 citado en Saraví, 1997). Estos elementos inciden en diversas formas y grados sobre la organización y funcionamiento de las empresas, ya sea favoreciendo la conformación de un mercado de trabajo local, obstaculizando algunos procesos de modernización productiva o fomentando la multiplicación de nuevas unidades productivas y el declive de muchas otras. En síntesis, estos aspectos se constituyen en factores que contribuyen a explicar la coexistencia, en las localidades, de relaciones tanto de cooperación como de conflicto.

## **REFLEXIONES FINALES**

En este artículo hemos estudiado el desarrollo endógeno desde la perspectiva que lo vincula a la organización productiva y la acumulación de capital y hemos señalado las principales vertientes teóricas que orientaron el estudio de las diversas formas de organización de los procesos productivos que surgen en las economías locales a finales de la década de los años setenta y que reincorporaron el territorio como unidad de análisis.

En estos enfoques, el territorio juega un papel activo en el proceso de desarrollo que incluye a los aspectos históricos, culturales y sociales que están en la base de este modelo específico de organización productiva; existe una continua interacción entre los actores económicos y sociales que a su vez están inmersos en un constante proceso de transformación económica y social.

La nueva propuesta de desarrollo endógeno se sustenta en la acumulación de capital físico y humano a escala local, posibilitando formas más flexibles de producción en los procesos de crecimiento y cambio estructural. Enfatiza la aparición de un nuevo modelo específico de organización productiva ofreciendo un mayor protagonismo de los sistemas productivos locales, donde los empresarios, organizaciones, instituciones,

sociedad civil y cultural crean un espacio de entendimiento que convierte al territorio en un verdadero agente de transformación social. En este modelo, el desarrollo regional viene interpretado, no como el resultado de la decisión óptima de localización industrial por parte de las grandes empresas interregionales, sino como la actuación de las empresas locales eligiendo producciones más apropiadas.

Las experiencias de los distritos industriales subrayan la importancia de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) en el desempeño económico y en la organización industrial, con su capacidad de adaptación y flexibilidad para adecuarse a las cambiantes coyunturas socioeconómicas. Esta capacidad de flexibilidad y adaptación productiva está regida en gran medida por la innovación, el uso de recursos locales tales como mano de obra especializada, capital acumulado, empresarialidad local y conocimiento específico sobre el proceso de producción.

Finalmente estas visiones que caracterizan las lógicas territoriales en el marco de los procesos de reestructuración económica nos dan pautas teóricas y metodológicas para analizar el tejido productivo del territorio y construir tipologías de sistemas a partir del papel que juegan las pequeñas unidades de producción (las cuales se concentran y se especializan en algunas ramas o sectores de la actividad económica), así como de las relaciones de cooperación formales e informales que se establecen entre el conjunto de instituciones que operan en el territorio.

La configuración de sistemas productivos locales puede ser una estrategia para la permanencia en el mercado de las pequeñas unidades de producción, cuyo objetivo no es únicamente competir con las grandes empresas, sino contribuir a mejorar las condiciones económicas y sociales de los entornos territoriales, sobre todo los locales.

---

## Bibliografía

- Albuquerque, Francisco (2004). *El enfoque del Desarrollo Económico Local*. Programa AREA-OIT en Argentina. Buenos Aires, Argentina: Organización Internacional del Trabajo, p.5.
- Aydalot, Philippe (1986). *Milieux innovateurs en Europe*. París, Francia: GREMI.
- Bagnasco, Arnaldo (2000). "Nacimiento y transformación de los distritos industriales, un examen de la investigación en Italia con observaciones de método para la teoría del desarrollo", en Carmagnani, Marcello.; Gordillo de Anda, Gustavo (coordinadores), *Desarrollo social y*



- cambios productivos en el mundo rural europeo contemporáneo*. México D.F.: El Colegio de México, FCE.
- Becattini, Giacomo (1990). “El distrito industrial marshalliano como concepto socioeconómico”, en Pyke *et. al.* (compiladores): *Los distritos industriales y las pequeñas empresas*. Ginebra: Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.
- Bell, Daniel (1976). *El advenimiento de la sociedad postindustrial*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Bramantti, Alberto y Maggioni, Mario (1997). “The Dynamics of Milieux: The Network Analysis Approach”, en Ratti, Remigio; Bramanti, Alberto y Gordon, Richard (editores), *The Dynamics of Innovative Regions*. Aldershot, Inglaterra: Ashgate.
- Castells, Manuel y Hall, Peter (1994). *Tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI*. Madrid, España: Alianza Editorial, p. 29.
- Castells, Manuel (1995). *La ciudad informacional: tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Courlet, Claude y Soulage, Bernard (1995). “Dinámicas industriales y territorio”, en Garofoli, Gioacchino y Vázquez Barquero, Antonio, *Desarrollo Económico Local en Europa*. Madrid, España: Colegio de Economistas.
- Dei Ottati, Gabi (1995). *Tra Mercato e Comunità: aspetti concettuali e ricerche empiriche sul distretto industriale*. Milano, Italia: Edizione Franco Angeli.
- Iglesias Piña, David (2005). “Los sistemas productivos como estrategia de desarrollo local ante la globalización”. Puebla, México: *Aportes*, x (30), pp. 33-50.
- Lanceros, Patxi (2006). “All that is solid: Políticas de la Globalización”, en Ortiz-Osés, Andrés y Lancero, Patxi (editores), *La interpretación del mundo. Cuestiones para el tercer milenio*. Barcelona, España: Anthropos Editorial, p. 17.
- Machlup, Fritz (1962). *The production and distribution of knowledge in the United States*. Princeton, Estados Unidos: Princeton University Press.
- Maillat, Denis y Perrin, Jean Claude (editores) (1992). *Entreprises innovatrices et développement territorial*. Neuchâtel, Francia: EDES.
- Maillat, Denis; Quévit, Michel y Senn, Lanfranco (editores) (1993). *Réseaux d'innovation et milieux innovateurs: un pari pour le développement regional*. Neuchâtel, Francia: GREMI-EDES.
- Maillat, Denis (1995). “Milieux innovateurs et dynamique territorial”, en Rallet, Alain; Torres, André (directores), *Economie industrielle et économie spatiale*. París, Francia: Editorial Económica, pp. 211-231.
- Marshall, Alfred (1919). *Industry and trade*. Londres, Inglaterra: Mac Millan.
- Merchand, Marco Antonio (2007). “Cap. II. Metodología para construir una región con carac-

- ter paramétrico, regional y territorial con un significado económico”, *Teorías y conceptos de economía regional y estudios de caso*. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara, pp. 49-85.
- Negrín, Esteban (2002). “El papel de las Pymes en los sistemas productivos locales. Un enfoque desde Cuba”, VII Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Camagüey, del 27 al 29 de noviembre de 2002. Disponible en la página electrónica: <cmq.edu.mx>.
- North, Douglass (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press.
- Paunero, Xavier (2001). *Sistemas productivos locales en América Latina: ¿fortaleza o nueva mitología?*, Universidad de Girona. Disponible en la página electrónica: <[http://www1.tau.ac.il/eial/index.php?option=com\\_content&task=view&id=420&Itemid=203](http://www1.tau.ac.il/eial/index.php?option=com_content&task=view&id=420&Itemid=203)>.
- Piore, Michael y Sabel, Charles (1984). *The Second Industrial Divide*. New York, Estados Unidos: Basic Books.
- Porter, Michael (1991). *La ventaja competitiva de las naciones*. Madrid, España: Editorial Plaza & Janés.
- (1999). “Location, Competition and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy”, *Economic Development Quarterly*, Thousand Oak, febrero, pp.2-3.
- Pyke, Frank, Becattini, Giacomo y Sengenberger, Werner (editores) (1990). *Industrial districts and inter-firm cooperation in Italy*, Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra. Versión en castellano a cargo de Costa Campi, María Teresa (1992): *Los distritos industriales y las pequeñas empresas. Vol. 1: distritos industriales y cooperación inter-empresarial en Italia*. Madrid, España: Ministerio de Trabajo y seguridad Social.
- Ratti, Remigio (1992). *Innovation Technologique et Développement Régional*. Lausanne, Suiza: Méta- Editions S.A.
- Robinson, William (2007). *Una teoría sobre el capitalismo global. Producción, clases y Estado en un mundo transnacional*. Bogotá, Colombia: Ediciones desde abajo, pp. 13-101.
- Saraví, Gonzalo (1997). *La Microempresa Ante el Nuevo Escenario Productivo: ¿hacia donde se dirigen las relaciones laborales? Análisis de un Distrito Industrial en México*. Guadalajara, México: Meeting Latin American Studies Association.
- Schumpeter, Joseph Alois (1912). *Teoría del desenvolvimiento económico. Una investigación sobre ganancias, capital, interés y ciclo económico*. Distrito Federal, México: Editorial Fondo de Cultura Económica, pp. 76-77.
- Scott, Allen (1998). “Fundamentos geográficos del comportamiento industrial”, Carlos Alba; Bizberg, Ilán; Riviere, Hélène (compiladores), *Las Regiones ante la Globalización. Competi-*

*tividad territorial y recomposición política*. Distrito Federal, México: CEMCA, ORSTOM, El Colegio de México, p. 61-99.

Storper, Michael (1989). "The transition of flexible specialization in the US firm industry: the division of labour, external economies and the crossing of industrial divides", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 13, n° 2, pp. 273-305.

Touraine, Alain (1972). *La sociedad post-industrial*. Barcelona, España: Editorial Ariel.

Vázquez Barquero, Antonio (1999). *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid, España: Editorial Pirámide.



## Representações do desenvolvimento e estratégias de desenvolvimento local

Márcio Carneiro dos Reis<sup>94</sup>

**Resumo:** Como as representações do desenvolvimento se apropriam dos atributos e das práticas sociais locais de modo a propor estratégias de desenvolvimento local? O trabalho se propõe a refletir sobre esta questão, tendo em conta os resultados de pesquisa realizada com o objetivo de identificar e classificar estratégias de desenvolvimento local, segundo as representações do desenvolvimento que se encontram em disputa. A análise das teorias de desenvolvimento dos anos pós-guerra e daquelas, mais recentes, que tratam ou impactam a construção de estratégias de desenvolvimento local permitiu a caracterização das representações e o levantamento de critérios, dentre eles o valor que se dá àquelas práticas e a percepção dos atributos locais como recurso social ou fator de produção. Obteve-se, como principal resultado, que as formas de apropriação das práticas sociais e as estratégias daí decorrentes se encontram distribuídas entre dois extremos: elas podem ser apropriadas com vistas à inserção dos locais em redes globais de trocas mercantis, ou elas podem ser apropriadas de modo a ampliar as possibilidades em relação às estratégias de sobrevivência das famílias e das comunidades, sendo a inserção em redes de troca mercantis apenas uma opção, reproduzindo assim o velho dilema entre preservação da ordem ou sua transformação.

**Palavras-chave:** projetos políticos em disputa, representações do desenvolvimento, teorias do desenvolvimento, estratégias de desenvolvimento local, desenvolvimento endógeno.

**Resumen:** En las representaciones del desarrollo y se apropian de los atributos de las prácticas sociales locales, a fin de proponer estrategias de desarrollo? El trabajo tiene como objetivo reflexionar sobre este tema, teniendo en cuenta los resultados de la investigación realizada con el objetivo de identificar y clasificar las estrategias de desarrollo

---

94. Brasileiro. Doutor em Ciências Sociais (CPDA/UFRRJ/Brasil). Professor do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de São João Del Rei (UFSJ). Pesquisador Associado ao Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (CERESAN/CPDA/UFRRJ). Líder do Grupo de Pesquisa Território Inovação e Desenvolvimento. Pesquisador junto ao Grupo de Pesquisa Organizações, Estratégias e Capital Social (UFSJ) e do Núcleo de Estudos Urbanos e Socioambientais (NEUS/UUV). Correio eletrônico: marcio@task.com.br.

local, de acuerdo con las representaciones de desarrollo que están en disputa. El análisis de las teorías del desarrollo de los años de la posguerra y de ellos, más reciente, que trata o el impacto de la construcción de estrategias de desarrollo local permitió la caracterización de las representaciones y los criterios de elevación, entre ellos el valor que se da a esas prácticas y percepciones de atributos locales como recurso social o factor de producción. Se obtuvo como resultado principal, que las formas de apropiación de las prácticas sociales y las estrategias derivadas de las mismas se distribuyen entre dos extremos: se pueden visualizar con la inclusión adecuada de las redes locales de intercambio mundial de productos básicos, o pueden ser apropiadas con el fin de ampliar las posibilidades en relación con las estrategias de supervivencia de las familias y las comunidades, con la introducción de redes de intercambio mercantil sólo una opción, reproduciendo así el viejo dilema entre la preservación del orden o transformación.

**Palabras clave:** estrategias de desarrollo local, teorías del desarrollo, representaciones del desarrollo.

**Abstract:** How do the development representations borrow both attributes and local social practices in order to offer strategies for local development? This paper intends to consider this question based on results of a research made with the aim to identify and classify strategies of local development according to the development representations which are under argumentation and dispute. The analysis of the development theories of the post-war years and the theories that, more recently treated and caused an impact on the construction of strategies for local development, allowed the characterization of the representations and selection of criteria, among them, the value given to the social practices and the perception of the local attributes as being a social resource or a factor of production. The main result obtained is that the different appropriation forms of the social practices and its strategies can be found distributed between two extremes: they can be appropriated with the intention to insert the local among the global nets of trade market or appropriated in order to raise the possibilities related to strategies of families and community survival. The insertion among the global nets of trade market is just an option though, therefore reproducing the old dilemma between the preservation of the order or its transformation.

**Key words:** development representations, strategies for local development, endogenous development, political projects in dispute, attributes and local social practices.

Nota: O conteúdo do presente artigo é parte dos resultados do Projeto “Fomentando a cultura da inovação no município de Congonhas-MG”, apoiado pela FAPEMIG – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (PROCESSO N°.: TEC - APQ-00097-11), Instituição à qual o autor agradece. No artigo, o autor desenvolve temas discutidos em trabalhos anteriores: (REIS, 2003; 2004; 2005a; 2005b; 2006; 2008; 2009a; 2009b).

## INTRODUÇÃO

Em relação aos anos 1950/1980, o foco da reflexão em torno do desenvolvimento se ampliou para considerar outros objetivos que não os econômicos e também o deslocamento do espaço privilegiado para sua promoção em direção às esferas locais e supra estatais. Além disto, o Estado deixou de ser o principal agente promotor do desenvolvimento em favor da sociedade civil e de grandes empresas, o que foi acompanhado de uma mudança na forma de se planejar e implementar ações desenvolvimentistas. O espaço local passa então a ser visto como um espaço para a promoção do desenvolvimento, mediante a atuação de diferentes atores, onde se destacam as suas respectivas capacidades de articulação e mobilização, como também a estrutura social e o ambiente que os cerca, inclusive o ambiente institucional.<sup>95</sup>

Em meio a essas transformações, se por um lado o debate sobre desenvolvimento se intensificou, por outro pode se argumentar – e não sem razão – em favor da pouca utilidade da própria noção de desenvolvimento, como faz o sociólogo português Boaventura de Sousa Santos (2000:28): *A falência da miragem do desenvolvimento é cada vez mais evidente, e, em vez de se buscarem novos modelos de desenvolvimento alternativo, talvez seja tempo de começar a criar alternativas ao desenvolvimento*. Corrobora neste sentido o fato de que, na América Latina, por exemplo, depois de mais de cinquenta anos de políticas desenvolvimentistas, entre os resultados mais significativos encontra-se o aumento do passivo socioambiental existente (Maluf, 2000).

A despeito disto, nos últimos vinte ou trinta anos, milhares e milhares de experiências que apontam para o desenvolvimento local e regional foram colocadas em prática ao redor de todo o mundo, colocando em evidência seu caráter endógeno. Essas experiências despertaram uma força criativa das populações locais sem precedentes,

---

95. França & Vaz & Silva (2002); Coelho (1996); Dowbor & Bava (1996); Dowbor (2003 a e b); Bava (1996); Camarotti & Spink (2001); Franco (2000); Klink, (2001); Defourny et. al (1997); Cocco & Galvão & Silva (2003); Buarque (2004), entre outros.

que só foi possível pelo desenvolvimento de formas de articulação entre atores locais e não locais, estatais e não estatais também inédita, criando e recriando espaços de concertação diferentes dos que prevalecia nos anos posteriores à Segunda Grande Guerra. Esforços vêm sendo feitos de modo a recolher essas experiências, catalogá-las e estudá-las para criar massa crítica que venha a permitir sua replicação, com o intuito de contribuir para que a dimensão da melhora coletiva inerente à ideia de desenvolvimento efetivamente se estabeleça.<sup>96</sup> No entanto, a observação feita por Maluf (2000) mencionada acima parece que vem ganhando força a cada dia.

Em meio a essas idas e vindas das reflexões sobre desenvolvimento e da ampliação dos problemas concretos relacionados, é possível notar que o debate levado nos anos pós-guerra vem sendo paulatinamente esquecido, talvez pela percepção que se tem do planejamento realizado pelo Estado naquele período, *desgastado por sua história de intervenção autoritária e não compartilhada com outros atores sociais* (Coelho, 1996, p. 59). É nesse contexto que se propõe no presente trabalho analisar e classificar estratégias de desenvolvimento local à luz do que a seguir será denominado de “representações do desenvolvimento”, estabelecendo uma relação entre as discussões sobre desenvolvimento nos anos pós-guerra e as discussões sobre desenvolvimento local e regional na atualidade. Talvez, ordená-las dessa forma permitirá enxergar mais claramente o caminho trilhado e os obstáculos que estão colocados para a construção de estratégias mais eficazes.

A discussão aqui contida possui dois pressupostos. São eles: o caráter endógeno do desenvolvimento territorial e o caráter simbólico das discussões sobre desenvolvimento. O primeiro implica a participação dos atores locais e toma como ponto de partida os “atributos e as práticas sociais locais”. “Território” aqui é visto como uma categoria que media a passagem da análise do ambiente natural à análise do processo de construção social do espaço. Esta abordagem implica a diferenciação entre as categorias “território”, “espaço” e “região” e a consideração de que a ação dos atores é intrinsecamente territorializada. Implica também a percepção dos determinantes espaciais e das características regionais, mas sob o prisma do conjunto das relações de poder que se manifestam territorialmente. Essa manifestação pode ser observada através da combinação entre as instituições formais e informais e a forma como se dá a ocupação, a apropriação e o uso do espaço. O resultado dessa combinação é aqui designado de “atributos e práticas

---

96. Maluf (2000) sugere que a ideia de desenvolvimento é marcada por quatro dimensões: melhora, processo, território e ação.



sociais locais”<sup>97</sup>. O segundo – o carácter simbólico das discussões sobre desenvolvimento – implica considerar que a proposição de estratégias de desenvolvimento parte de uma associação específica entre o que se compreende dos processos históricos e o que se considera desenvolvimento. Assim, o fato de atores e atributos locais terem que fazer parte leva a perguntar: como “os atributos e as práticas sociais locais” são incluídas nas estratégias de desenvolvimento local por aqueles que as propõem?

Para respondê-la, Reis (2006, 2008) desenvolveu a noção de representações do desenvolvimento. Elas consistem na articulação de ideias que apontam para um futuro melhor, mesmo que este futuro não venha a se confirmar. Sendo assim, as representações do desenvolvimento:

- Possuem um carácter que é simbólico, porque propor ações que visam o desenvolvimento renova as esperanças e amplia as perspectivas dos atores que convivem em um determinado território.
- Trazem embutidas estratégias/ações que desencadearão os processos de desenvolvimento. Estas estratégias, no entanto, pressupõem uma determinada leitura da realidade. Sua elaboração pressupõe o domínio de um quadro conceitual que permite a articulação entre a compreensão dos processos em curso e as estratégias e ações que apontam para o futuro melhor.
- São de propriedade dos projetos políticos que se encontram em disputa. “Projetos políticos”, assim, são aqui definidos a partir da propriedade que grupos políticos exercem sobre as “representações do desenvolvimento”, considerando um determinado território.

Disto decorre que os processos de desenvolvimento são desencadeados por um conjunto de ações que objetivam a sua promoção. Refere-se aqui a uma ação consciente, que tem duas implicações: agir sobre a realidade implica a definição a priori do sentido da ação, isto é, do sentido que os processos de desenvolvimento devem tomar; e implica também o reconhecimento dessa realidade segundo, é claro, a percepção daqueles que estão propondo realizar a ação. Esse reconhecimento se confunde com uma determinada leitura dos processos históricos, de onde se extrai o sentido da melhora que se espera do desenvolvimento. Em outras palavras, é o olhar sobre os processos

---

97. Sobre a categoria “território” e a necessidade de uma teoria da interação social nos territórios, ver Abramovay (2007) e Brandão (2007).

históricos, para transformá-los em processos de desenvolvimento, que importa. É com base nesse olhar – e no arcabouço teórico que se encontra por detrás dele – que estratégias para a promoção do desenvolvimento são construídas. E elas são construídas no âmbito dos projetos políticos, de forma condizente com o sentido de melhora que lhes é pertinente (REIS, 2006, 2009).

Posto isto, no tópico seguinte, com base principalmente em Przeworsky (1991; 1995) e Bobbio (1995), será proposto um *Framework conceitual* que permite relacionar estratégias de desenvolvimento, projetos políticos em disputa e arcabouços teóricos nas Ciências Sociais. Ficarão então em evidência quatro grandes projetos políticos que, atualmente, disputam a hegemonia em torno da proposição de estratégias para a promoção do desenvolvimento. Esses projetos são: o liberal-conservador e o liberal-democrático, ambos assentados em uma perspectiva “funcionalista”, de corte analítico-dedutivo; o social-democrático, fundamentado em uma perspectiva marxista, dialética e materialista; e o “projeto político ecológico”, assentado em uma perspectiva sistêmica.

Neste tópico, analisa-se ainda a Teoria Desenvolvimentista da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe CEPAL. Sua inclusão no contexto das teorias do desenvolvimento do período pós-guerra se deve à sua importância na construção de estratégias de desenvolvimento e também pela sua contribuição em termos de se pensar os enfoques de desenvolvimento local na atualidade, sobretudo a partir de seus desdobramentos em termos das contribuições de Hirschman e Furtado, como será visto. O tópico termina com a apresentação de um conjunto de critérios para se avaliar enfoques e estratégias de desenvolvimento local e regional. O terceiro tópico, intitulado “Enfoques de desenvolvimento local”, traz a análise de um conjunto de contribuições que impactam a construção de estratégias de desenvolvimento na atualidade. Essas contribuições foram aqui divididas em três grupos: aquelas que estabelecem uma relação forte entre instituições e desenvolvimento local; as contribuições que se valem do conceito de capital social na sua forma expandida, considerando capital humano, econômico, ambiental, cultural; e aquelas contribuições que se valem do conceito de solidariedade social para construir estratégias de desenvolvimento local. Por fim, nas considerações finais, a análise desses enfoques é feita com base nos critérios apresentados no tópico 2, propondo uma resposta à questão apresentada: Como as representações do desenvolvimento se apropriam dos atributos e das práticas sociais locais de modo a propor estratégias de desenvolvimento?

## PROJETOS POLÍTICOS EM DISPUTA

Com base em Przeworsky (1991), pode-se dizer que as estratégias de ação para a promoção do desenvolvimento estão ligadas a projetos políticos que se encontram em disputa. Esse autor, ao propor uma discussão em torno da “encruzilhada” em que se encontra o “capitalismo democrático”, aponta para a disputa pela hegemonia entre três projetos políticos distintos: o primeiro, de cunho liberal-conservador, baseado na capacidade regulacionista do mercado; outro, de cunho liberal-democrático, que procura fazer uma associação entre capitalismo e democracia; e um terceiro, social-democrata, oriundo das formulações marxistas e socialistas (Przeworsky, 1991: 241-260). De acordo com esse autor, a social-democracia foi uma saída encontrada pelos movimentos de esquerda para continuarem lutando pela transformação estrutural do capitalismo, dada a não prevalência de condições históricas que possibilitassem, por meio de um processo de ruptura, a instauração de uma ordem socialista.

Em contraposição, os projetos liberais, embora convergentes no sentido de postularem a crença na ordem que se estabeleceu com o avanço da economia de mercado, divergem pelo quão eficiente são as forças de mercado no sentido de regularem a dinâmica social. Essa divergência implica dois tipos de relação: do ponto de vista da perspectiva liberal-democrática, falhas do sistema de mercado implicam maior intervenção do Estado e instituições democráticas para “filtrar” os interesses divergentes e proporcionar o bem-estar. Já do ponto de vista da perspectiva liberal-conservadora, a despeito do fato de existir ou não falhas no sistema de mercado, não há nenhuma garantia que essas falhas possam ser corrigidas pelo Estado, dadas as suas próprias falhas, de modo que o mercado se torna a instituição democrática por excelência (Przeworsky, 1995).

Norberto Bobbio, por seu turno, ao tratar dos arcabouços teóricos hoje em voga para dar conta do problema do Estado, acusa a presença de uma corrente *funcionalista*, que se preocupa com o *problema da conservação social*; uma segunda, marxista, que se *preocupa essencialmente com o problema da mudança social*; e uma terceira, mais recente, a teoria dos sistemas, que procura “propor um esquema conceitual para analisar como as instituições políticas funcionam, como exercem a função que lhes é própria, seja qual for a interpretação que delas se faça.” (Bobbio, 1995:58-61).

Com as contribuições desses autores, é possível estabelecer dois tipos de relações: entre arcabouços teóricos e projetos políticos; e entre esses e diferentes leituras da his-

tória e dos processos de desenvolvimento. A seguir, tratar-se-á mais detalhadamente dessas relações e também serão pontuados os desdobramentos das contribuições cepalinas para a discussão aqui proposta.

### **Arcabouços teóricos, projetos políticos e leituras da história**

O arcabouço teórico dito funcionalista por Bobbio, preocupado com o problema da conservação social, se distribui em dois projetos políticos, vistos sob a ótica de Przeworsky: o projeto liberal-conservador e o projeto liberal-democrático. O arcabouço teórico marxista, por sua vez, preocupado com o problema da transformação social, se condensa nas propostas políticas socialdemocratas, além daquelas que dizem acerca das estratégias de ruptura, desconsideradas por Przeworsky pela consideração da inexistência de condições políticas para tanto. A terceira corrente, denominada por Bobbio de teoria dos sistemas, preocupada com o funcionamento das instituições, não é explicitamente contemplada por Przeworsky enquanto projeto político. Mas, o apontamento de sua existência e, sobretudo, do seu método sistêmico de abordagem, com relação às questões relativas ao desenvolvimento, parece ser de significativa importância, por se colocar como alternativa metodológica ao positivismo lógico e ao materialismo histórico. Fala-se aqui da emergência da perspectiva ecológica no tratamento das questões relativas ao desenvolvimento.

Embora essa última perspectiva venha representando uma inovação na forma de se pensar as relações humanas, de maneira integrada ao meio do qual fazem parte e, de acordo com Santos (2000:90), prenhe do estabelecimento de uma nova visão do mundo não dualista, seus resultados, em termos práticos, ainda são bastante modestos. Além disto, do ponto de vista teórico, esses resultados têm tendido a uma espécie de funcionalismo estrutural (Domingues, 1999:34), limitação que partilha com as demais abordagens metodológicas.

A segunda relação que se pode estabelecer ocorre entre esses arcabouços teóricos e projetos políticos e uma particular leitura acerca dos processos de desenvolvimento, a eles inerente. No que respeita à compreensão dos processos de desenvolvimento, de maneira predominante e não exclusiva, senão nos seus tipos mais puros, a) relacionado à perspectiva marxista e crítica do capitalismo e seus desdobramentos em termos do projeto político social-democrata, nos termos de Przeworsky, está uma associação predominante entre riqueza e poder; b) relacionado à perspectiva funcionalista e seu desdobramento em termos de ambos os projetos liberais, está uma associação predo-

minante entre funcionamento dos mecanismos de mercado e níveis de bem-estar; e, c) relacionado à perspectiva sistêmica e seus desdobramentos em termos de projetos políticos, está uma associação predominante entre uso de recursos naturais e qualidade de vida, inclusive das gerações futuras.

Assim, por exemplo, na literatura de origem marxista e crítica, quase não se encontra, se é que se encontra, a expressão “bem-estar”, a não ser para fazer referência a uma forma que o Estado assumiu em lugares e momentos específicos da história. Da mesma forma, a expressão “funcionamento dos mecanismos de mercado”, quando é encontrada, o é em meio a um argumento com vistas a criticar a abordagem econômica liberal. O mesmo acontece com seus desdobramentos críticos, contidos na Teoria do Sistema Mundial.<sup>98</sup> Aqui, o centro do argumento encontra-se na dinâmica do processo de acumulação de capital, tal como em Braudel (1987), que pressupõe uma ligação direta entre os proprietários da riqueza e o poder emanado do Estado. A seguinte passagem, extraída de um texto famoso de 1956, quando Paul Sweezy critica as políticas keynesianas, dizendo que os autores que lhes dão conteúdo “isolam o sistema econômico de seu contexto social”, talvez seja suficiente para ilustrar o que aqui queremos dizer.

A pressuposição da reforma liberal é a de que o Estado na sociedade capitalista é, pelo menos potencialmente, órgão da sociedade como um todo e pode funcionar no interesse dela como um todo. Historicamente, como já vimos na análise feita no Capítulo XIII, o Estado na sociedade capitalista tem sido sempre o primeiro e mais destacado defensor das relações de propriedade capitalista. Nessa qualidade tem sido, inequivocamente, o instrumento do domínio da classe capitalista. (Sweezy, 1982:380).<sup>99</sup>

Tanto uma expressão como a outra – “bem-estar” e “funcionamento dos mecanismos de mercado” – por outro lado, quando juntas, fazem parte dos argumentos liberais, quando o assunto é ordem, progresso e desenvolvimento. Nessa literatura, já

---

98. Considera-se aqui Teoria do Sistema Mundial todo um desdobramento da teoria crítica em ciências sociais, o qual vem sendo realizado a partir das contribuições de Braudel, Polanyi, Wallerstein, entre outros. Ver, por exemplo, os trabalhos contidos em Fiori (1999), Arrighi (1995 e 1997). A designação “Teoria do Sistema Mundial” é devida a Boaventura de Sousa Santos (Santos, 2000).

99. Ver também Tavares & Fiori (1993); Hirst & Thompson (1998); Brunhoff (1991); Vilarreal (1986); Benjamin (1998); Forrester (1997); Romo (1988); Boyer (1990); Chesnais (1998); etc.

há muito tempo, desde os autores utilitaristas do século XIX, e seus seguidores da Escola Austríaca, que encontraram explicação para a existência concomitante de ricos e pobres nos valores morais e no somatório dos esforços individuais, não se faz referência ao problema da concentração da renda e da riqueza. Nesta perspectiva, ficou como legado, implicitamente estabelecido, a não existência de associação entre propriedade da riqueza e acesso aos mecanismos de poder, pela apologia que se faz da democracia representativa e dos mecanismos de mercado, como instigadores dos valores pessoais, fonte da conquista de qualquer bem-estar individual e coletivo.

No caso da literatura oriunda da teoria dos sistemas, por sua vez, pôs-se em evidência as relações entre as formas humanas e não humanas de existência, percebendo-as, ambas, como estruturas vivas e interdependentes. A pergunta em torno de como o homem se interage com o meio ambiente levantou então questões acerca da sustentabilidade dos ecossistemas, quando ficou em relevo a forma como se explora e o uso que se faz dos recursos naturais. A qualidade da vida humana, no presente e no futuro, passou assim a estar intrinsecamente relacionada à maneira não apenas de como se explora esses recursos, mas também à relação que os grupos humanos mantêm com o meio ambiente.

Dessa forma, as expressões “qualidade de vida” e “uso de recursos naturais”, significando aqui não apenas as formas de exploração desses recursos, mas também o conjunto das relações que se verifica entre os meios antrópico, físico e biótico, são próprias dessa literatura e a ideia de sustentabilidade é a ponte que liga uma à outra. Aqui, por um lado, a expressão “qualidade de vida” vai além da noção de “bem-estar”, por incorporar outros valores, não estritamente econômicos, aos problemas relacionados ao desenvolvimento; por outro, traz no seu conteúdo uma crítica às formas como os recursos naturais são explorados, consumidos e descartados quando se alcança níveis de “bem-estar” antes considerados razoáveis: o padrão de vida de um norte-americano de nível médio, por exemplo.<sup>100</sup>

A literatura circunscrita naquilo que se pode designar sob o signo do desenvolvimento, assim, se vale e promove essas três associações predominantes: riqueza e poder;

---

100. Ver, por exemplo, Seitz (1991), Capra (1982), Vasconcelos (2002), Vaillancourt (1995a e b) e os trabalhos contidos em Daly (1989). Em Inglehart (1995 e 1997) encontramos também uma tentativa de demonstrar que estamos passando por uma revolução de valores, quando passará a predominar, entre outros, valores relacionados a uma relação mais harmônica do homem com a natureza. Em Jacobs (2001), encontramos uma discussão sobre desenvolvimento, a partir de uma perspectiva sistêmica.

eficiência de mercado e níveis de bem-estar; e, mais recentemente, uso de recursos naturais e qualidade de vida, inclusive das gerações futuras. A inclusão dessa última associação no debate sobre desenvolvimento foi tão completa que, desde os anos 1990, é raro encontrar referência ao tema, seja do ponto de vista teórico, seja do ponto de vista de políticas e programas para a promoção do desenvolvimento, que não esteja acompanhada de uma preocupação ambiental, a despeito do fato de que a literatura que trouxe esse tema à baila também não vem sendo capaz de oferecer respostas sustentáveis aos problemas colocados para o desenvolvimento, como acima foi pontuado. Além disso, pelo mundo inteiro criaram-se partidos verdes, movimentos ambientalistas, ONGs com o objetivo de “defender a natureza” e promover o desenvolvimento sustentado. A literatura que promove as outras associações, nesse sentido, vem procurando incorporar em suas análises e propostas políticas a dimensão ambiental do desenvolvimento, embora o diálogo entre elas ainda permaneça difícil de ser estabelecido. A despeito dessa dificuldade, dada a generalização do uso de expressões desenvolvidas no seio da perspectiva sistêmica, por um lado, e o relativo pequeno sucesso até o momento do projeto político ambientalista, pode-se dizer que suas propostas políticas e parte de seu discurso foi como que subsumido sobretudo pelos discursos inerentes aos projetos políticos social-democrático e liberal-democrático.

Talvez não seja exagero observar que, no caso dos desdobramentos da perspectiva marxista, a falta de desenvolvimento é decorrente da injustiça social que se expressa na concentração da riqueza e na forma particular como essa se encontra associada, sobretudo desde o desabrochar da modernidade, ao exercício do poder inerente aos Estados-Nação. No segundo caso, da perspectiva liberal, pontua-se como virtude o fato da humanidade ter conseguido progredir substancialmente em relação às limitações naturais, que colocava o homem em condição quase semelhante à dos animais, podendo assim se defender da fome, do frio, da peste, o que frequentemente está associado ao uso da razão, ao fortalecimento dos laços comerciais e ao fim do absolutismo enquanto forma predominante de existência do Estado. Isto porque se percebe o todo social como resultado de um conjunto de ações racionais auto-interessadas. Ainda no contexto da perspectiva liberal, nas sociedades onde os indivíduos isolados mantêm relações mediadas por instituições que favorecem as relações mercantis, o sucesso material e o bem-estar geral estão mais próximos, digamos assim, diferentemente daquelas em que as condições institucionais não “progrediram” nesse sentido.

No caso da perspectiva ecológica, dominar os processos naturais coloca em risco

a própria existência humana, por desconsiderar a interação existente, a interconexão entre os sistemas humanos e os demais sistemas. Isso porque o holismo contido na perspectiva sistêmica, além de considerar que cada sistema se mantém, se reproduz e se transforma, leva em conta os fluxos de interdependência entre os sistemas e os seus mecanismos de coordenação (Capra, 1982; Vasconcelos, 2002). Nesse caso, o fato de, nos seus processos de manutenção, reprodução e transformação, os sistemas humanos terem desconsiderado sua interdependência com os outros sistemas, colocou em risco não apenas suas próprias condições de existência.

Se nesse último caso a façanha do desenvolvimento é pelo menos em grande medida colocada em dúvida pelas conseqüências que trouxe para a ecologia humana, social e da natureza em geral, no primeiro caso, o da perspectiva marxista e crítica e sua vertente socialdemocrata, não há (ou pelo menos não havia) uma dúvida “forte” com relação à ocorrência do desenvolvimento, mas com relação à forma concentrada social e regionalmente com que ele aconteceu. Dessa forma, do ponto de vista “do que fazer”, isto é, das bases para a proposição de estratégias promotoras da melhora coletiva, respectivamente, para a perspectiva que se aproxima:

- Do socialismo, distribuir a riqueza, como forma de promover a justiça social, estaria relacionada a mais democracia, isto é, um acesso mais eqüitativo às instâncias de poder e aos processos decisórios, o que garantiria a manutenção de mecanismos institucionais de redistribuição dos acréscimos ao estoque de riqueza existente, impedindo a sua reconcentração;
- Da defesa do capitalismo, criar instituições que permitam uma maior eficiência dos mecanismos de mercado, levaria ao aprofundamento da divisão social do trabalho, o que, por sua vez, permitiria a socialização dos ganhos de produtividade oriundos da especialização produtiva, pela participação nas redes, democráticas por princípio, de trocas mercantis; e, por fim,
- Do ecologismo, transformar as formas prevaletentes de produção e consumo, no sentido de compatibilizá-las com o “funcionamento” dos diversos ecossistemas terrestres, implicaria promover-lhes a sustentabilidade (ambiental), isto é, permitir-lhes-ia conjuntamente a sua manutenção, reprodução e transformação, o que corresponderia a garantir o equilíbrio entre eles e, portanto, a melhora da qualidade de vida dos grupos humanos e garantia de melhores possibilidades de sua existência no futuro.



Evidentemente, fala-se aqui de extremos, de modo que também é possível perceber diversas interações entre essas maneiras de se entender os processos de desenvolvimento, bem como de se construir estratégias para a sua promoção. De qualquer forma, e indiferente a isso, o que está posto acima impõe duas conclusões. A primeira é que as representações do desenvolvimento e suas diversas possibilidades de interação padecem do fato de conter, no seu conjunto, uma linha muito tênue entre o que é e o que deve ser; isto é, entre as leituras que se faz dos processos em curso e o estabelecimento de como o futuro “pode se tornar um presente melhor”, seguido da proposição de ações neste sentido. Pode-se, em alguma medida, atribuir essa sutileza, com Elias (1991), ao caráter de “ação” contido no verbo “desenvolver”. A segunda conclusão é que processos de desenvolvimento são processos históricos, mas nem todo processo histórico coincide com processos de desenvolvimento, os quais possuem, no seu cerne, algo relativo à ideia de melhora, melhora da condição da existência humana. Tendo isto em conta, pode-se dizer que, do ponto de vista da perspectiva socialista e crítica do capitalismo, houve melhora apenas para alguns, às custas dos demais; no caso da perspectiva que defende a ordem estabelecida, houve melhora, mas apenas para aqueles que fizeram por onde; e, no caso da perspectiva ecológica, piorou para todos, para os que estão vivos e para os que estão por nascer.

### **A teoria desenvolvimentista da CEPAL**

Desde a segunda metade do século XIX, até o terceiro quarto do século XX, os projetos políticos acima mencionados disputavam a capacidade dos Estados Nacionais de intervenção sobre a realidade para a implementação de estratégias para a promoção do desenvolvimento. Até o período entre - guerras prevalecia a percepção liberal-conservadora dos processos históricos. Entre os anos 1950 e 1980, a percepção prevalecente era a liberal-democrática, apoiada pelo projeto político social-democrático. Dos anos 1980 em diante, voltou a prevalecer o projeto político liberal-conservador. Contudo, foi entre os anos 1950/1980 que as discussões acerca do desenvolvimento chegaram ao seu auge. A motivação principal para que isso tenha acontecido foi a superposição de uma teoria econômica que justificava a intervenção do Estado no funcionamento dos mecanismos de mercado – o keynesianismo –, por sobre a leitura da história inerente ao projeto liberal-democrático. Em outras palavras, a percepção da realidade inerente ao projeto liberal-democrático foi aprimorada de forma significativa, elevando o seu estoque de capital simbólico, com a apropriação de uma teoria econômica que propun-

ha, por meio da intervenção estatal, a elevação e a manutenção em níveis elevados do bem-estar social.<sup>101</sup>

Paralelamente, as contribuições surgidas no âmbito da CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – forneceram também subsídios teóricos importantes para a orientação das ações dos governos nacionais de países subdesenvolvidos no sentido da superação dessa condição via industrialização.<sup>102</sup> A realidade, nesse contexto, era percebida a partir de Estados Nacionais relativamente independentes, no que respeita à formulação de estratégias para a promoção do desenvolvimento, mas desiguais no que respeita ao poder econômico e político a eles inerentes. As trocas econômicas e as relações políticas entre os países implicavam a promoção do desenvolvimento no centro do capitalismo e a manutenção do subdesenvolvimento nos países periféricos.

Nessa teoria, existia um certo hibridismo no que respeita à percepção dos processos econômicos e sociais. Isto é, internamente, os Estados Nacionais eram vistos como territórios organizados em torno das classes de trabalhadores e capitalistas, de forma semelhante à teoria marxista. A desigualdade entre os países também se reproduzia internamente, do ponto de vista espacial, social e econômico.<sup>103</sup> Externamente, a partir de uma construção original, questionava-se a ideia liberal de igualdade política entre os Estados Nacionais e também a teoria das vantagens comparativas de Ricardo, base da teoria econômica liberal do comércio internacional. Além disto, a análise realizada pela CEPAL mostrava que, diferentemente do que as análises liberais tradicionais procuravam demonstrar, o subdesenvolvimento, da forma como estava colocado no contexto das relações internacionais, não era um estágio anterior à condição de des-

- 
101. Interessante observar que o mesmo pode ser dito em relação à ascensão política do projeto liberal-conservador e seu suporte, em termos teóricos, na “Curva de Phillips, e no que se convencionou chamar de ”hipótese das expectativas racionais”, associada à ideia de taxa natural de desemprego. Ver, nesse sentido, por exemplo, Froyen (1999). Esse conjunto desbancou a teoria keynesiana e levou de roldão a teoria desenvolvimentista da CEPAL.
  102. Sobre a Teoria Desenvolvimentista da CEPAL e o debate brasileiro sobre desenvolvimentismo, ver Bielschowisky (1988).
  103. De acordo com Sunkel (2000:536), percebia uma tendência “a se produzir nos países, num dos extremos, uma divisão entre espaços físicos, grupos sociais e atividades econômicas avançados e modernos e, no outro, espaços físicos, grupos sociais atividades econômicas atrasados, primitivos, marginalizados e dependentes.”

envolvimento, mas sim uma espécie de “alimento” para as nações desenvolvidas, que perpetuava a condição de periféricos dos países não desenvolvidos. Nesse contexto, a ideia de melhora inerente a essa interpretação está relacionada à superação do subdesenvolvimento, o que se daria a partir da ação do Estado no sentido de internalizar os processos de acumulação de capital, retirando a limitação ao desenvolvimento imposta pela capacidade de exportar desses países.

Três pontos em comum entre ambas as teorias – Keynesianos e CEPAL – devem ser ressaltados: a) ambos são críticos em relação à teoria econômica neoclássica, inerente ao projeto liberal-conservador; b) ambos justificavam teoricamente a ação estatal para a promoção do desenvolvimento, seja ele entendido enquanto bem-estar social ou como industrialização; e c) em torno de ambos havia espaço, não sem conflitos, para o acolhimento daqueles que pensavam o sentido do desenvolvimento como uma transformação da ordem social.

Mas uma diferença é importante de ser assinalada. Isto é, enquanto a CEPAL pensava em termos das relações entre países, a teoria keynesiana evidenciava as relações entre consumidores e empresas no interior dos próprios Estados Nacionais e, no mesmo contexto, a teoria marxista evidenciava as relações entre capitalistas e trabalhadores. Ou melhor, de uma certa forma a teoria desenvolvimentista da CEPAL operacionalizou a crítica marxista no que respeita ao imperialismo, visto como “fase superior do capitalismo” (Lênin, 1985), apontando um caminho para a superação das desigualdades entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. A implicação dessa diferença, no entanto, é interessante, porque pontua duas questões: a identificação dos atores e dos fluxos no cenário internacional; e o questionamento, em termos dos sentidos da melhora, inerentes à ideia de desenvolvimento implícitos nas construções marxista e liberal. Isto é, os sentidos da melhora, pensando nos países e regiões subdesenvolvidas, estão dados pelos caminhos trilhados pelos países desenvolvidos?

Como foi sugerido no início deste trabalho, o deslocamento da territorialidade para se pensar o desenvolvimento do plano nacional para o plano local veio acompanhado da diversificação dos atores e dos fluxos prevaletentes no cenário internacional. Esses fluxos se ampliaram, incorporando um conjunto de atores, além dos Estados-Nação e das grandes empresas envolvidas nos fluxos internacionais de mercadorias e capitais, de modo que outros canais e outros objetos de intercâmbio no plano internacional surgiram ou ficaram mais evidenciados. Essa observação é particularmente importante para o tema do desenvolvimento local, na medida em que sua promoção vem estando ba-

seada na conformação de redes que envolvem atores locais, regionais, nacionais e globais, estatais, não estatais e supra-estatais, oriundos da sociedade civil organizada ou de empresas ou ainda de organizações internacionais. Nesse contexto, o intercâmbio se ampliou significativamente para além dos fluxos tradicionais. Redes de tecnologias alternativas; de experiências de desenvolvimento local; de comércio solidário de mercadorias; de ajuda internacional; de recursos e modelos de desenvolvimento; etc. fornecem conteúdo a uma parte significativa de experiências de desenvolvimento na atualidade.

Os estudos nesse sentido se voltaram para a compreensão da formação e articulação de redes; do papel do terceiro setor; e não raro os Estados subnacionais se empenham em pesquisas para identificar junto a atores internacionais e nacionais a disponibilidade de recursos sobre as quais pautam suas práticas desenvolvimentistas. Encontram-se então projetos de desenvolvimento local financiados por grandes empresas, como a Petrobrás; por organizações de países, como o PPG-7 – Grupo dos Sete Países mais desenvolvidos; por instituições nacionais e internacionais com motivação religiosa; pelo Banco Mundial; por fundações dos mais diversos tipos, etc.

Além disto, há que se pontuar o fato de que as contribuições da CEPAL e seus desdobramentos trouxeram uma discussão importante para o entendimento das diferentes formas de se apropriar dos atributos e das práticas sociais locais no sentido de se promover o desenvolvimento, qual seja: a discussão acerca dos sentidos da melhora que se pretende com as estratégias para a sua promoção. Neste sentido, Celso Furtado questiona o caminho que os países subdesenvolvidos devem trilhar para alcançar o desenvolvimento, checando a proposição de que o subdesenvolvimento é um estágio anterior ao desenvolvimento, quando essa situação é pensada a partir dos países centrais. A seguinte passagem, extraída do Prefácio à Edição Francesa de *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, é esclarecedora:

Uma tradição persistente, que vem de Marx até Hicks, pretende que a explicação dos processos econômicos nos países mais avançados na industrialização seria suficiente para o entendimento do que ocorre nas economias de desenvolvimento retardado. Sendo assim, aos países atrasados, não cabe senão trilhar os caminhos já conhecidos, beneficiando-se da experiência daqueles que se encontram em estágios mais adiantados. O ponto de vista do autor desse livro é fundamentalmente distinto. O subdesenvolvimento é aqui tratado como fenômeno coetâneo do desenvolvimento, conseqüência da forma como se vem propagando até nossos dias a revolução industrial. (Furtado, 1979).

Isto é, sejam as leituras da história inerentes à perspectiva liberal, ou a perspectiva da história inerente à teoria marxista, ou mesmo as estratégias de emparelhamento implícitas no projeto político da CEPAL, em termos de desenvolvimento as diferenças entre os países eram diferenças de nível, de modo que desenvolver, do ponto de vista dos países não desenvolvidos, seria algo parecido com emparelhar com os países desenvolvidos. Essa perspectiva, aos olhos de Furtado, impõe aos países e povos chamados de não desenvolvidos um caminho a ser trilhado.

Nesse contexto, a participação ou não dos atores locais (nacionais, dos países subdesenvolvidos) nos processos de desenvolvimento assumiu grande importância, que fica ainda mais ressaltada quando se evidencia a questão de quão respeitadas eram as culturas locais (nacionais, no caso) e os seus recursos naturais quando da formulação e implementação de estratégias para a promoção do desenvolvimento. Em outras palavras, na forma em que as questões relacionadas ao desenvolvimento estavam colocadas para os países subdesenvolvidos, existia uma tensão muito clara entre atores locais e não-locais, tensão essa que se estendia para a utilização de recursos naturais e para seus efeitos sobre as culturas locais.

Assim, por detrás das contribuições da CEPAL e de seus desdobramentos expressava-se um conflito significativo em torno das direções que os processos de desenvolvimento deveriam tomar e também acerca do papel que atores locais e não-locais deveriam ter nesse processo. Aparentemente, como ocorre atualmente, tomar os atores locais como um dado e os atributos e práticas sociais do “local” como um ponto de partida para a promoção do desenvolvimento resolve os problemas colocados pelos desenvolvimentistas nos anos pós-guerra. Isto é, esvazia as críticas realizadas no passado em relação aos sentidos da melhora que se espera dos processos de desenvolvimento. Mas será que de fato elas perderam o sentido?

Como Furtado, Hirschman,<sup>104</sup> em vários momentos de sua obra, desafia a concepção acima de desenvolvimento, dizendo que não há um caminho único a ser seguido; que as tentativas de adequar a história dos lugares a concepções de desenvolvimento do capitalismo deturpa a história dos lugares e sua própria realidade; que, nos processos de desenvolvimento, devem se valorizar os processos tanto quanto os objetivos e, ao se proceder dessa forma, está-se valorizando seus atores e os pro-

---

104. Estamos aqui nos baseando em Hirschman (1986a; 1986b; 1996; 2000), além de Wilber & Francis, (1988).

cessos sociais. Além disto, o desenvolvimento ocorre quando se tem pessoas certas cercadas por boas pressões e que há várias possibilidades quando os processos de desenvolvimento se iniciam, não sendo de grande valia antecipar grande parte de seus resultados, muito menos quando se procura fazer isto a partir de uma teoria única – a “monoeconomia”. Dessa forma, Hirschman coloca em questão os objetivos do desenvolvimento, isto é, o sentido da melhora que desses processos se espera, bem como as ações no sentido de promovê-lo e a concepção de processos de desenvolvimento que se encontra por detrás dessas ações. Ele subverte a noção predominante de desenvolvimento, fazendo com que o sentido do progresso deixe de ser tão evidente, da mesma forma que as ações e os processos que se desencadearão para que o desenvolvimento ocorra.

A noção de subdesenvolvimento implícita na teoria desenvolvimentista da CEPAL carrega por um lado a de intervenção sobre a realidade para que os processos de desenvolvimento ocorram; mas, por outro, traz em si uma divergência em relação aos rumos do processo de desenvolvimento. Isto é, se aceita a priori que o caminho a ser percorrido pelo mundo subdesenvolvido já foi trilhado pelos países desenvolvidos – as estratégias de emparelhamento; ou questiona-se essa trajetória linear em favor do respeito às diferenças culturais locais, aos objetivos locais, etc. Em outras palavras, as questões que advêm da problemática do desenvolvimento que se desdobra a partir das contribuições de Furtado, Hirschman e da CEPAL podem ser vistas de duas formas: ou se atém aos sentidos do desenvolvimento dado pelos países desenvolvidos, ou se desvia desse sentido, respeitando as culturas e as práticas locais. No primeiro caso, os rumos do desenvolvimento já estão dados: o mundo ou os setores da sociedade não desenvolvidos teriam um único caminho a seguir, isto é, o das sociedades desenvolvidas, não deixando espaço para alternativas que possam vir a compreender os sentidos da melhora e os processos que lhes são inerentes de forma diferente.

Vendo esta questão do ponto de vista do desenvolvimento local, o que fica em evidência é o seguinte: quando se toma a participação dos atores não locais nos processos de desenvolvimento como natural e, ao mesmo tempo, baseia-se os processos de desenvolvimento nas culturas, práticas e nas ações dos atores locais, corre-se um grande risco de deixar de questionar exatamente o sentido que esses processos irão tomar. Isto porque, de qualquer forma, as forças do desenvolvimento são buscadas em fatores endógenos, de modo que os atores locais se tornam corresponsáveis pelos resultados das ações para a promoção do desenvolvimento local. Além disto, parte

da crítica realizada no passado à participação de atores não locais nos processos de desenvolvimento nacionais se apoiava nas manifestações das culturais locais, como forma de se afirmar o que é diferente do que prevalecia na “ordem internacional”. Mas como o desenvolvimento local de uma forma geral se apóia fundamentalmente nessas manifestações, bem como na atuação dos atores locais, o próprio sentido da distinção acima se perde. Atores e manifestações culturais locais estão presentes em todas as ações para a promoção do desenvolvimento local e a crítica em si perde muito de sua força.

Nesse caso, a determinação a priori dos sentidos da melhora pode se manifestar de outra forma. Isto é, os esforços realizados podem estar sendo orientados por concepções de desenvolvimento, por sentidos da melhora, que foram estabelecidos previamente. No caso do desenvolvimento local, no entanto, esses sentidos se abrem para além dos sentidos predominantes no pós-guerra, orientados por fatores econômicos. Isto pode ocorrer por dois motivos: primeiro, pela prevalência dos atores não locais nos processos de financiamento, definição de estratégias, imposição de modelos, etc.;<sup>105</sup> segundo, pela sua diversidade. Isto é, a atuação dos atores não locais se fundamenta em práticas as mais diversas: religiosas, políticas, ambientais, econômicas, ligados a gênero, etnia, educação, amamentação materno-infantil, direitos humanos, etc.

Assim, numa primeira aproximação, parece existir uma espécie de cortina de fumaça que encobre as discussões sobre desenvolvimento local e que dificulta perceber a forma específica pela qual os atributos e as práticas sociais são apropriadas pelas representações do desenvolvimento. Mas, a partir das questões suscitadas em meio à problemática do desenvolvimento nos anos pós-guerra, das contribuições da CEPAL e das críticas que a partir dessas contribuições surgiram, pode-se pensar em alguns critérios que permitem avaliar a forma específica através da qual as práticas sociais locais são apropriadas pelas representações do desenvolvimento e como elas impactam estratégias de desenvolvimento no plano territorial.

Esses critérios são os seguintes:

- sentido do valor – se positivo ou negativo – que se atribui àquelas práticas. Esse critério diz respeito à aderência “positiva” ou “negativa” das práticas sociais locais a

---

105. Um exemplo é o receituário ortodoxo do FMI – Fundo Monetário Internacional que, num primeiro plano, atinge a esfera dos Estados Nacionais, mas que reverberam por toda a estrutura administrativa e socioeconômica subnacional.

instituições favorecedoras do desenvolvimento de relações mercantis. A principal referência para este tipo de interpretação está em North (1992), como se verá a seguir.

- A relação entre essas práticas sociais e o sentido da melhora que se espera, de modo que elas podem ser apropriadas com vistas à inserção dos locais em redes globais de trocas mercantis, ou elas podem ser apropriadas de modo a ampliar as possibilidades em relação às estratégias de sobrevivência das famílias e das comunidades, sendo a inserção em redes de troca mercantis apenas uma opção;
- A importância que se atribui ao questionamento da ordem dominante na concepção das representações do desenvolvimento e na formulação de estratégias para a promoção do desenvolvimento local;
- O lugar que o Estado ocupa na apropriação das práticas sociais locais, isto é, se ele existe enquanto contraposição à sociedade civil e ao mercado ou se ele é visto como parte dessas práticas, possibilitando o redirecionamento do seu papel na construção de estratégias de desenvolvimento local;
- O grau de integração do local em relação aos processos mais gerais da sociedade e a autonomia que possui o local de alterar os processos históricos em direção aos processos de desenvolvimento.

## **ENFOQUES DE DESENVOLVIMENTO LOCAL**

As teorias e enfoques que impactam a construção de estratégias de desenvolvimento local, em face da ampliação dos sentidos da melhora e da natureza endógena do desenvolvimento local, vêm reformulando as teorias prevalecentes nos anos 1950/1980 e utilizando conceitos como solidariedade; capital social; redes sociais; desenvolvimento endógeno; criatividade da vida cotidiana; territórios; governança; inovações; cooperativismo; associativismo; custos de transação; dentre outros, com o intuito de apreender os processos históricos locais e transformá-los em processos de desenvolvimento. A seguir se propõe organizá-las em três grandes grupos: as contribuições que têm em comum associar os processos sociais e instituições ao problema do desenvolvimento; aquelas que se valem de uma perspectiva ampliada de capital (capital social, capital humano, capital cultural, capital produtivo e capital ambiental) com ênfase para o conceito de capital social; e a ideia de solidariedade social (economia solidária; economia popular e solidária e economia social).



## Instituições e desenvolvimento local

Na perspectiva que relaciona instituições com desenvolvimento local, podem ser observadas duas grandes tendências: a primeira reformula o conceito de inovações em Schumpeter (1982), para vê-las surgindo a partir de uma dinâmica social partilhada por diversos atores; a segunda parte de uma crítica à teoria neoclássica, mais precisamente à ideia de racionalidade ilimitada e de que o fluxo de informações é perfeito.

Em meio à primeira tendência, autores como os social-construtivistas (Bijker, 1997; Callon, 1997, dentre outros) e Lundvall (1997), incluem na compreensão dos processos históricos a criatividade da vida cotidiana e acabam por demonstrar que tal inclusão leva a uma incerteza quanto aos processos históricos, de onde se deriva a pluralidade de caminhos para se pensarem os sentidos dos processos de desenvolvimento. Em outras palavras, essas análises ultrapassam a visão tradicional, que percebia a ação individual e coletiva como sendo racional, orientada por meios e fins (Weber), ou ainda pela busca do lucro extraordinário, no caso do empresário schumpeteriano, abrindo espaço para perceber a criatividade da e na vida social cotidiana. Desse modo, a vida social não é programada e não estão dados os objetivos de cada um. O eixo da análise, assim, mudou, no sentido de tornar possível a compreensão da ação social a partir da criatividade, da subjetividade, da inovação. E, percebendo dessa forma a organização da vida social, permitem que se relacione a criatividade social com as condições que levam à inovação e às novas formas de se perceberem os processos de desenvolvimento, marcados pela incerteza e pela diversidade de possibilidades. Aqui o valor das práticas sociais é altamente positivo e os caminhos para o desenvolvimento estão abertos.

Ainda em meio a esta primeira tendência e, diante do aumento da competitividade no plano global, uma outra vertente se vale das análises neo-schumpeterianas. De acordo com Diniz e Crocco (2006:19), a linha neo-schumpeteriana avança na compreensão dos determinantes e condicionantes das mudanças técnicas. Para esses dois autores, em consonância com o argumento neo-schumpeteriano, “a inovação é a arma central da competição e do crescimento.” Duas proposições então surgem: a) a elaboração de estratégias deve levar em conta as especificidades locais; e b) em consequência, devem existir políticas diferenciadas em função dos condicionantes estruturais de cada país ou região.

De acordo com Storper (1994), por exemplo, as inovações são fruto de uma ação coletiva, territorialmente definida, porque as decisões individuais estão conectadas

às decisões de outros agentes e, portanto, marcadas pela incerteza e dependentes de um conjunto de símbolos que permite, por meio de regras, normas e instituições, a comunicação e a coordenação das expectativas e intenções dos atores. Existem, assim, convenções coerentes que permitem e que informam as decisões dos atores. Dosi (1988), por sua vez, afirma que a criatividade tem um lugar central nos processos sociais, sugerindo ambos que inovação e criatividade têm tendido a ser vistos mais como processos sociais e coletivos, do que individuais. Aponta, assim, para o fato de que existe uma diferença fundamental entre informação e conhecimento e a transformação de um em outro, no contexto da atividade de resolver problemas, está baseada na aglutinação de competências, *visions*, na arte de descobrir (*heuristics*), o que, por sua vez, tem como pressuposto básico o processamento da informação. Relativamente a isso, a inovação encontra-se baseada numa variedade de conhecimentos que, inevitavelmente, incluem instituições públicas, experiências e acumulação de competências. Aqui atribui-se valor positivo às práticas sociais locais, embora os caminhos para o desenvolvimento estejam dados a-priori: a inserção dos atributos e atores locais em redes de troca mercantis.

No mesmo sentido, outros autores vêm buscando associar instituições com inovações para promover o desenvolvimento endógeno, também dado o aumento da competitividade intercapitalista no âmbito global. A proposição fundamental aqui é que deve haver um processo de adequação institucional de modo a aumentar o grau de cooperação entre os atores locais, principalmente pequenas e médias empresas, inclusive aquelas que atuam no setor informal, aumentando assim o intercâmbio de experiências e facilitando o acesso à inovação. Abdelmalki & Courlet (1996), por exemplo, se valem do conceito de SPL - Sistemas Produtivos Localizados -, para compreender o papel das iniciativas autônomas, da democracia, da cultura e das instituições descentralizadas, nas transformações que afetam as economias em desenvolvimento. Faz-se, dessa forma, referência “aos espaços originais do desenvolvimento”: distritos tecnológicos, S.P.L., territórios de industrialização, clusters; bem como a lógicas institucionais, territoriais, familiares, profissionais, e estatais. As instituições, neste contexto, são vistas como externalidades positivas associadas às interdependências e complementaridades tecnológicas, à infra-estrutura existente e aos fluxos de informações, implicando a redução da incerteza e a garantia da possibilidade de mediação de conflitos. Assim, as instituições fornecem a estabilidade necessária à reprodução e à mudança da sociedade.

Sachs (2002)<sup>106</sup> propõe, dentre outras, um conjunto de políticas de modo a facilitar o acesso das micro e pequenas empresas ao crédito; construir estratégias para facilitar o acesso aos mercados e a criação de “*tecnocentros*”, onde ocorreria a difusão de conhecimento tecnológico, se valendo do conceito de “*empreendedorismo compartilhado*”. Do ponto de vista do desenvolvimento territorial integrado e sustentável, devem-se evitar soluções “*uniformizadas para todo o país*”, acatando as especificidades de cada território, quando a ideia de arranjos produtivos locais merece destaque. Esses arranjos são vistos como **aglomerações de empresas** localizadas em um **mesmo território**, que apresentam especialização produtiva e mantêm algum vínculo de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais, tais como governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa.

Seguindo uma linha diferente, já que o ponto de partida é o questionamento do fluxo perfeito de informações e a ideia de agente econômico presente nos modelos neoclássicos,<sup>107</sup> tem-se a contribuição proveniente da Nova Economia Institucional (NEI). Também relacionando instituições com desenvolvimento, Douglas North, por exemplo, afirma que o desempenho econômico é função das instituições e de sua evolução. Essas instituições constituem *as regras do jogo* a partir das quais os atores, que agem de forma auto-interessada, se orientam. As instituições são formadas, segundo o autor, para reduzir incertezas por meio da estruturação das interações humanas, o que não significa implicitamente que os resultados serão eficientes, no sentido dado a esse termo pelos economistas. As incertezas se expressam nos custos de transação e o maior componente do custo de transação é a informação assimétrica. A assimetria de informações advém da diversidade de *modelos mentais* a partir dos quais os agentes, atores ou ainda empresários se valem para tomar suas decisões.

Os modelos mentais têm três origens: a cultura, definida como a transferência de uma geração a outra de conhecimentos, valores e outros fatores que afetam o comportamento, variando radicalmente entre grupos étnicos e entre sociedades; a experiência, que tem uma conotação local, ou seja, é específica a determinado entorno e, portanto, varia bastante de um ambiente a outro; e o aprendizado, que não é definido nem cultural, nem localmente. Na medida em que o aprendizado, que não é definido nem

106. Essa é uma publicação patrocinada pelo SEBRAE – Nacional – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, Brasil.

107. Ver, por exemplo, sobre as hipóteses básicas da teoria neoclássica e sua evolução, Kupfer & Hasenclever (2002); sobre a NEI e suas relações com a economia neoclássica, ver Fusfeld (2001).

culturalmente nem localmente, se superpõe aos modelos mentais formados a partir da experiência local e da cultura que se transfere de geração para geração, os custos de informação tendem a diminuir e, em conseqüência, os custos de transação, potencializando o desempenho econômico de indivíduos e instituições. Segundo North:

A infraestrutura institucional que precisa ser criada exige um afastamento das organizações sociais, políticas e econômicas centradas em laços familiares, além da promoção de organizações e instituições que possam aparar as inseguranças associadas à extrema interdependência de uma economia de especialização e mercados impessoais (North, 1992:29).

O que aqui se percebe é que o autor encontra uma nova resposta para a teoria do desenvolvimento econômico proveniente da teoria política e econômica liberal, na sua versão mais conservadora: o emparelhamento político-institucional. Em termos de desenvolvimento local, dessa forma, a perspectiva da NEI implica que as práticas sociais locais se organizem em torno de instituições que favoreçam o funcionamento dos mecanismos de mercado, mais do que promovendo as liberdades de comerciar e empreender: na verdade pressupondo que a vida das pessoas deva se organizar estritamente em torno do estabelecimento de relações mercantis, para que o bem-estar coletivo seja maximizado.

Em meio às contribuições analisadas acima, é importante chamar a atenção para o fato de que, na perspectiva da NEI, embora o caminho para o desenvolvimento já esteja dado, isto é, a intensificação dos laços mercantis entre pessoas, não se atribui valor algum às práticas sociais locais. Para as demais contribuições, estas práticas são consideradas importantes para a promoção do desenvolvimento. Contudo, elas se diferenciam pelo fato de que, no caso das análises de Lundval e dos social-constructivistas, os caminhos do desenvolvimento estão marcados pela incerteza e pela pluralidade de caminhos; para as análises que se desdobram da perspectiva neo-schumpeteriana, as práticas sociais locais possuem um valor instrumental, cujo objetivo último é a inserção do local, de forma vantajosa, em redes de trocas mercantis, a partir do que o desenvolvimento seria promovido.

## **Capital social**

De acordo com Putnam & Goss (2003), capital social é uma ideia que se encontra entre o compromisso cívico e a participação em redes sociais, desde laços pessoais até as associações civis. A ideia central que perpassa o conceito de capital social, ainda

de acordo com os autores, é a de confiança: *La confianza lubrica la vida social* (Putnam & Goss, 2003:14). Nesse sentido, os autores mantêm um diálogo com a economia neoclássica, para acentuar o fato de que o capital social pode ser visto como um bem privado e também como um bem público, que interfere no desempenho econômico de comunidades e países, como também no desempenho social e no desempenho político de regiões e países. Para Skidmore (2001), da mesma forma, níveis elevados de desempenho econômico e bem-estar social de famílias, comunidades, regiões e países estão associados ao volume de capital social por elas acumulado. Redes de firmas; redes de agentes econômicos; redes de comunidades regionais (Valentim, 2003) se organizam, mas fundamentalmente, de acordo com essa última autora, o capital social, no mundo moderno, tende a se tornar cada vez mais decisivo para o sucesso econômico. A ideia de capital social como ativo, ainda de acordo com a autora, se estende para a ideia de capital cultural e também para a ideia de capital humano, evidenciando, para além da dimensão econômica, a dimensão sócio-cultural dos processos de desenvolvimento, quando os valores e as instituições tornam-se fundamentais.

A estratégia, portanto, de elevação do bem-estar social e, em conseqüência, promoção do desenvolvimento local, comunitário, etc., estaria na criação das condições para a ampliação do capital social respectivo, vale dizer, de equiparação ao que se considera desenvolvido em relação aos aparatos institucionais locais, regionais e até mesmo nacionais, sem perder o foco no mercado. Para tanto, são necessárias mudanças político-institucionais, inovações institucionais, melhor dizendo, como, por exemplo, está presente nas contribuições oriundas da NEI e dos SPL. Nesta perspectiva, isto é, na perspectiva que toma o conceito de capital social como fator de produção, tal como para os que se valem do conceito de SPL, as práticas sociais são valorizadas, mas num sentido instrumental. E este sentido coincide com as proposições inerentes à NEI.

Woolcock (2001), por outro lado, chama a atenção para o fato de que parte da bibliografia a respeito do capital social o percebe como uma espécie de panacéia. De acordo com esse autor, a difusão do conceito está relacionada à experiência e intuição do cidadão comum, por um lado e, por outro, no “*vacío conceptual*” que pode ser observado tanto na economia quanto na sociologia, quando se pretende “*lidar seriamente con las dimensiones sociales.*” (Woolcock, 2001:5). O conceito permite, ademais, uma abordagem multidisciplinar incomum nas ciências sociais. O conceito de capital social passa então a ter outros dois atributos diferenciadores: ao mesmo tempo poder se desvincular do discurso econômico predominante e servir de base para se pensar em

maneiras diferentes, não necessariamente centradas no mercado, de se minimizar as diversas formas de incerteza que permeiam a vida em geral das populações excluídas. Bebbington (s/d), no mesmo sentido, se vale das noções de capital produtivo, capital humano, capital social, capital natural e capital cultural como forma de construir uma nova percepção das realidades pessoais, familiares e comunitárias que permita não apenas entender as formas como as pessoas vivem, mas como elas podem pensar, a partir do que dispõem, suas escolhas e estratégias de vida, de modo a superar a posição de fragilidade social na qual se encontram.<sup>108</sup>

Do ponto de vista do desenvolvimento, esse último sentido dado ao conceito de capital social amplia ainda mais as possibilidades do conceito. Ao invés então de se ficar restrito à pergunta “de que as comunidades, as pessoas, as famílias dispõem para se inserir em redes de troca mercantis globais?”, pode-se ampliá-la para “de que recursos as pessoas, as famílias, as comunidades dispõem para diminuir suas carências, ascender socialmente, ampliar suas perspectivas?” Ambos relacionam observação da realidade e construção de estratégias, mas no primeiro caso a observação da realidade, o aspecto metodológico do conceito, está subsumido, condicionado pelo sentido das estratégias a serem construídas; no segundo caso, ocorre o contrário: a construção de estratégias está condicionada à observação da realidade e ao que os atores pretendem fazer de suas próprias vidas. Em outras palavras, a análise acima aponta para o fato de que esse conceito vem tendo duas aplicações. Essas aplicações divergem no sentido de que, na primeira delas, o conceito é utilizado como instrumento para construção de estratégias de desenvolvimento, nas quais o sentido do desenvolvimento já está dado – a inserção em redes de troca mercantis –; na segunda, o conceito é utilizado como instrumento metodológico de percepção da realidade, quando o sentido do desenvolvimento não necessariamente está dado e a inserção em redes de trocas mercantis é apenas uma possibilidade, recuperando a ideia de incerteza e pluralidade de caminhos contida nas contribuições social-construtivistas, como também na de Lundval, vistas acima.

## **Solidariedade social**

Outras interpretações partem da ideia de que existe uma ordem predominante que “sufoca” as realidades locais, provocando a exclusão social, o fechamento dos horizontes de parcelas significativas das populações, as quais não conseguem se inserir nas redes

---

108. Ver também Bebbington [et al] (2002) e Woolcock & Narayan (2000).

de troca mercantis. O sentido da melhora aqui está relacionado com a inclusão social ou com a transformação da ordem social. Seja, no entanto, num sentido ou noutro, as estratégias se valem de dois princípios norteadores que são as relações de solidariedade, em contraposição ao individualismo incitado pela evolução do capitalismo; e a autogestão, em contraposição à centralização dos processos de decisão, derivados tanto da propriedade dos meios de produção, quanto da competência científica. E o cooperativismo é a melhor expressão dessas estratégias.

Assim, no âmbito da economia popular e solidária, são encontrados dois significados. O primeiro está ligado ao que vem sendo chamado de “nova economia social”; o segundo, à economia popular e solidária propriamente dita. O que existe em comum entre ambas é que o ponto de partida, além da referência ao início do movimento cooperativista, é uma crítica ao avanço do capitalismo e a exclusão social que provoca. No entanto, no primeiro caso, não se pretende necessariamente uma transformação da ordem social, mas a criação de condições para se promover a inclusão social. Esse é o conteúdo básico das contribuições provenientes do que se convencionou chamar de “Nova Economia Social”.<sup>109</sup>

O diagnóstico que se faz neste contexto teórico parte do fato de que, desde meados dos anos 1970, a economia social ou solidária vem ressurgindo em face da intensificação da concorrência intercapitalista e da ascensão das propostas neoliberais, quando houve a desestruturação do Estado do Bem-Estar Social. A atuação aqui se dá no espaço deixado entre a economia de empresa privada ou grande empresa e a economia pública. A preocupação principal é com o desemprego, a desocupação e com a inclusão social de grupos marginalizados. Entre esses estão os deficientes físicos, por exemplo. O cooperativismo e o apoio à pequena e média empresa seriam formas de promover o emprego e a inserção de forma mais vantajosa na lógica dos mercados. Ao mesmo tempo, o associacionismo seria uma maneira de compensar as políticas públicas faltantes.

Com um sentido semelhante, mas percorrendo um caminho diferente, isto é, procurando aplicar os padrões institucionais de Polanyi (2000) à compreensão dos processos sociais, França e Laville (2004) argumentam que a crise de valores, associada à crise econômica, fazem surgir propostas ligadas à economia solidária. Estas propostas

---

109. Ver, por exemplo, Azurmendi (1996); Lindenfeld & Wyin (1996); Defourny *et al* (1997); Barea *et al* (1999).

lançam sobre os *espaços públicos de proximidade* uma nova articulação entre economia e política, evidenciando laços horizontais de associacionismo e cooperativismo, que redefinem a economia para além do mercado. A economia solidária, dessa forma, vem preencher o vazio deixado pela crise da solidariedade implícita nos sistemas nacionais de proteção social, ao mesmo tempo em que se coloca como alternativa à ideia de modo cooperativista de produção.

Em outras interpretações, realiza-se uma crítica frontal ao modo de produção capitalista. Nesse caso, as estratégias buscam a transformação da ordem social, da forma como podemos observar nos debates sobre desenvolvimento dos anos pós-guerra. Ficam aqui em evidência as contribuições de Paul Singer (2003), Jose Luís Coraggio (1997) e Basco & Laxalde (2005). Estes autores buscam entender as melhores alternativas de desenvolvimento local, não perdendo de vista a diferença entre países desenvolvidos e não desenvolvidos e, tampouco, a necessidade de intervenção estruturante do Estado no sentido de provocar ações não paliativas, isto é, que de fato abarquem o conjunto das pessoas instaladas em um determinado território, visando promover-lhes a qualidade de vida e a ampliação de suas possibilidades.

Para Singer (1993), além das questões relacionadas à necessidade, decorrentes da expansão do capitalismo, há uma tendência identitária dos trabalhadores com formas econômicas solidárias. Essa diversidade permite *formular a hipótese de que ela poderá se estender a todos os campos da atividade econômica*, o que é possível na medida em que se garantam as bases de sustentação da economia solidária. Essa base deve ser constituída por fontes de financiamento; redes de comercialização; assessoria técnico-científica; formação continuada dos trabalhadores e apoio institucional e legal por parte das autoridades governamentais. É preciso também formar um setor integrado de empresas e instituições solidárias.

Coraggio (1997), por seu turno, vendo a questão a partir dos países subdesenvolvidos, percebe as propostas incluídas no que ele denomina de *economia social* como insuficientes para a promoção do desenvolvimento humano. Segundo o autor, o principal investimento a ser realizado é em capital humano. Esse investimento deve pressupor uma sociedade com elevados níveis de concentração de renda, o que implica que soluções do tipo “via mercado” devem ser desconsideradas. Para investir nas pessoas, no interior do sistema capitalista, as soluções políticas passam pelo Estado, considerando pelo menos dois pontos: a diferença estrutural entre os países desenvolvidos e os países não desenvolvidos; e o fato de que as estratégias devem ser de cunho estrutural



e estruturante, organizadas no âmbito do Estado Nacional. Desta forma, as ações estruturantes aqui vão além do emparelhamento institucional, como também além do apoio a esse ou àquele setor, sendo que o mesmo pode ser dito em relação ao estímulo à organização da sociedade civil.

Seguindo o caminho aberto por Coraggio, Basco & Laxalde (2005) mesclam os dois conceitos – capital social e economia solidária – e introduzem a noção de *proceso de acumulación del capital social*. Esse processo consistiria na passagem do capital social simples para o capital social ampliado. *Capital social simples* corresponde a um conjunto de relações de baixa complexidade, como laços familiares, de vizinhança, etc., caracterizadas por não possuírem nenhum grau de formalização. Já a ideia de capital social ampliado se caracteriza pela presença de relações mais complexas, nas quais os grupos e instituições estabelecem vínculos com outros grupos e instituições, que se desdobram em associações, redes ou federações, com maiores graus de formalização e que se desenvolvem a níveis mais macro. As implicações do capital social acumulado dessa forma são maior grau de participação e maiores graus de consciência, seja em relação à ideia de pertencimento, seja em relação às condições e circunstâncias de vida dos membros em conjunto. Neste contexto, o desenvolvimento seria promovido por meio da potencialização das relações sociais já existentes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As teorias e enfoques que impactam a construção de estratégias de desenvolvimento local, em face da ampliação dos sentidos da melhora para além dos objetivos econômicos e da natureza endógena do desenvolvimento local, vêm reformulando as teorias prevalentes nos anos 1950/1980. E, embora em parte significativa dos casos as teorias e enfoques que impactam a construção de estratégias para o desenvolvimento local não façam referência explícita às questões colocadas pelo debate em torno do desenvolvimento nos anos pós-guerra, uma análise desses enfoques e teorias é capaz de revelá-los. E isto ocorre a despeito do fato de que não é possível uma transposição mecânica dos projetos políticos prevalentes no passado, em termos de desenvolvimento nacional, para as representações do desenvolvimento no presente, em termos de desenvolvimento local.

Mas, se no passado a ideia de preservação da ordem estava ligada à defesa do funcionamento dos mecanismos de mercado, com ou sem intervenção do Estado, encontramos no presente representações do desenvolvimento que são centradas no mercado;

se, por outro lado, a ideia de transformação da ordem no passado estava relacionada à inibição do funcionamento dos mecanismos de mercado e/ou ao redirecionamento das ações do Estado para questões redistributivas, hoje encontramos enfoques e estratégias social-centradas.

Em síntese, tendo em conta os critérios levantados no final do tópico 2 e a síntese das abordagens teóricas que subsidiam estratégias de desenvolvimento local realizada no tópico 3, “os atributos e as práticas sociais locais” são percebidos e apropriados, isto é, incluídos nas estratégias de desenvolvimento local por aqueles que as propõem basicamente de quatro formas:

- Do Estado Territorial devem emanar regras: a) que democratizem o acesso dos atores, basicamente pequenas e médias empresas, aos mecanismos de funcionamento do mercado formal e intensifiquem as possibilidades de cooperação no interior das redes sociais, de modo a aumentar a competitividade dos locais nos mercados de uma forma geral; e b) que façam com que aquelas redes sociais, etc., tendam a se transformar em redes mercantis, caracterizadas pela impessoalidade e pela interdependência. Neste caso, contido nas propostas de Douglas North, as redes em si, seus conteúdos culturais e relacionais são completamente desvalorizados.
- Devem ser realizados esforços no sentido de que aquelas redes se organizem de tal forma que possam servir para a promoção do crescimento econômico e do desenvolvimento. Nesse caso, se os conteúdos das redes sociais não são desvalorizados completamente, lhes é imputado um condicionamento virtuoso que implica a inserção mais vantajosa nas redes de troca mercantis e, em consequência, a responsabilidade sobre o crescimento e o desenvolvimento econômico.
- Aquelas redes devem servir de base para promover a proteção social, dado o avanço do capitalismo e, ao mesmo tempo, para o aumento da competitividade de grupos locais organizados em cooperativas. Aqui, reconhece-se o valor das redes sociais, além de não se questionar totalmente a ordem dominante que, através das políticas públicas, é incapaz de prover as sociedades de serviços públicos universais. Ações nesse sentido estão presentes em algumas análises realizadas a partir da noção de capital social e de outras, contidas no que vem sendo chamado de “A Nova Economia Social”.
- Aquelas redes devem servir de base não apenas para proteger a sociedade do avanço do capitalismo, bem como para fazer frente a ele, desenvolvendo os laços que a elas são característicos, em detrimento dos laços mercantis. Esta perspectiva está identificada com o que vem sendo chamado de economia popular e solidária.

Ainda nessa perspectiva, o Estado deve intervir de forma estruturante, de modo a diminuir as desigualdades sociais e regionais, permitir investimento maciço em capital humano, promover a organização da sociedade civil e generalizar o acesso aos serviços públicos básicos.

---

## Bibliografia

- ABDELMALKI, L. & COURLET, C. (Org.) (1996): Les nouvelles logiques du développement: globalisation versus localisation. Paris, Éditions L'Harmattan.
- ABRAMOVAY, Ricardo (2007): Para uma teoria dos estudos territoriais. In ORTEGA, Antônio César & ALMEIDA FILHO, Niemeyer (ORGs): Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária. Campinas-SP, Ed. Alínea.
- AGLIETTA, M. (1989): Compte rendu de "Philosophie de l'argent". Sociologie du travail, v. 31, n.2.
- ARRIGHI, G. (1996): O longo Século XX. São Paulo, Unesp.
- AZURMENDI, Baleren Bakaikoa (1996): The Future of Social Economy. In CORUJEIRA, Mari Mar Martinez [et al]: Social Economy and social participation: the ways of the basques. Madrid, Ed. Marcial Pons / GEZKI.
- BAREA, J. [et. All] (1999): Grupos Empresariales de la Economía Social en España. Valencia, España, CIRIEC – Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa.
- BARRO, Robert (1992): Novos-clássicos e keynesianos, ou os mocinhos e os bandidos. In Literatura Econômica, Número Especial. Brasília, ANPEC / IPEA – Junho de 1992.
- BASCO, Mercedes C. & LAXALDE, Maria Del Pilar F. (2005): Economía solidária y capital social: contribuciones al desarrollo local. Buenos Aires, Ed. Piadós.
- BAVA, Sívio Caccia (1996): Apresentação. In BAVA, Sívio Caccia (Org): Desenvolvimento Local: geração de emprego e renda. Publicações Polis N. 25. São Paulo, Polis.
- BEBBINGHTON, Anthony (s/d): Capitals and capabilities: A framework for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty in the Andes. A background paper for: Policies that work for sustainable agriculture and regenerating rural economies. International Institute for Environment and Development. Series Editor: Simon Croxton.
- BEBBINGHTON, Anthony [et al] (2002): El programa de cofinanciamiento de holanda y sus contribuciones al desarrollo rural en las zonas altas de peru y bolivia: informe de síntesis. Bolder Colorado, September 2002.

- BIELSCHOWSKY, Ricardo (1988): *Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*; Rio de Janeiro; IPEA-INPES; 1988.
- BIJKER, W. et al (1997): *The Social Construction of Technological Systems*. London: The MIT Press, pp 17-51
- BOBBIO, Norberto (1995): *Estado, Governo e Sociedade*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- BOURDIEU, P. (1989): *O Poder Simbólico*. Lisboa, Difel – Bertrand Brasil.
- BOYER, R. (1990): *A Teoria da Regulação: uma análise crítica*. São Paulo, Nobel.
- BRANDÃO, Carlos (2007): *Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder*. In ORTEGA, Antônio César & ALMEIDA FILHO, Niemeyer (ORGS): *Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária*. Campinas-SP, Ed. Alínea.
- BRAUDEL, F. (1987): *A Dinâmica do Capitalismo*. S.P., Ed. Rocco,.
- BRUNHOFF, S. (1991): *A Hora do Mercado: crítica do liberalismo*. S.P., Unesp.
- BUARQUE, Sérgio C. (2004): *Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento*. Rio de Janeiro, Ed. Garamond.
- CALLON, M. & B. LATOUR (1986) “Comment Suivre les Innovations: clefs pour l’analyse socio-técnique”, *Prospective et Santé*, 36, 1986,
- CALLON, M. (1981): “Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St. Brieuc Bay” in *Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge*, K. Knorr-Cetina & A. V. Cicourel eds, Routledge, 1981
- CALLON, M. (1997): *Society in the Making: The Study of technology as a tool for sociological analysis*. In BIJKER, W. E. [et. All]: *The Social Construction of Technological Systems*. London: The MIT Press.
- CAMAROTTI, Ilka e SPINK, Peter (orgs) (2001): *Redução da pobreza e dinâmicas locais*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- CÁNEPA, Eugenio Miguel (2003): *Economia da Poluição*. In MAY, Peter H. [et al] (Org): *Economia do meio ambiente: teoria e prática*. Rio de Janeiro, Ed. Elsevier.
- CAPRA, F. (1982): *O ponto de Mutação*. S.P., Ed. Cultrix.
- CHARTIER, R. (2001): *Prefácio*. In Elias, N.: *A Sociedade de Corte*. R.J., Jorge Zahar Editor.
- CHESNAIS, F. (Coord) (1998): *A Mundialização Financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo, Xamã, 1998.
- COCCO, Giuseppe; SILVA, Geraldo e GALVÃO, Alexander Patez (2003): *Introdução: conhecimento, inovação e redes de redes*. In COCCO, Giuseppe; GALVÃO, Alexander Patez e SILVA, Geraldo (orgs.): *Capitalismo cognitivo: trabalho, redes e inovação*; tradução Eliana Aguiar; Rio de Janeiro; DP&A; 2003.
- COELHO, Franklin Dias (1996): *Reestruturação econômica, políticas públicas e as novas es-*

- estratégias de desenvolvimento local. In BAVA, Sílvio Caccia (org.): Desenvolvimento Local: geração de emprego e renda. Publicações Polis N. 25. São Paulo, Instituto Polis.
- CORAGGIO, José Luis (1997): Alternativas para o desenvolvimento humano em um mundo globalizado. Revista Proposta, n. 72, p. 30-38, 1997.
- DALY, Herman E. (1989): Economía, Ecología, Ética: Ensayos hacia una economía en estado estacionario. México, Fondo de Cultura Económica.
- DEFOURNY, J. [et. All] (1997): Inserción e Nueva Economía Social: un balance internacional. Valencia, España, CIRIEC – Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa.
- DINIZ, Clélio Campolina & CROCCO, Marco (2006): Introdução – Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil: uma breve reflexão. In DINIZ, Clélio Campolina & CROCCO, Marco (Orgs): Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes. BH, Editora UFMG.
- DOMINGUES, J. M.(1999): Criatividade social, subjetividade coletiva e a modernidade brasileira contemporânea. Rio de Janeiro, Contra-Capa Livraria.
- DOSI, G. (1988a): “Sources, Procedures and Microeconomic Effects of Innovation”, Journal of Economic Literature, Vol XXVI.
- DOSI, G. (1988b): The Nature of the innovative process. In DOSI, G; FREEMAN, C.; NELSON, R.; SILVERBERG, G.; & SOETE, Luc: Thechnical Change and Economic Theory. London, Pinter Publishers.
- DOWBOR, Ladislau e BAVA, Sílvio Caccia (1996): Políticas Municipais de Emprego. In BAVA, Sílvio Caccia (org.): Desenvolvimento Local: geração de emprego e renda. São Paulo; Publicações Pólis, 25; 1996.
- DOWBOR, Ladislau (1996): A intervenção dos governos locais no processo de desenvolvimento. In BAVA, Sílvio Caccia (org.): Desenvolvimento Local: geração de emprego e renda. São Paulo; Publicações Pólis, 25; 1996.
- DOWBOR, Ladislau (2002): A Comunidade Inteligente: visitando as experiências de gestão local. In SPINK, Peter; BAVA, Sílvio Caccia e PAULICS, Veronika (orgs.): Novos Contornos da Gestão Local: Conceitos em Construção; São Paulo; Pólis; 2002.
- DOWBOR, Ladislau (2003a): A Reprodução Social Vol. III: Descentralização e participação: as novas tendências. Petrópolis, Ed. Vozes.
- DOWBOR, Ladislau (2003b): A economia da família. In ACOSTA, Ana Rojas e VITALE, Maria Amália Faller (orgs.): Família: Redes, Laços e Políticas Públicas; São Paulo; IEE/PUC-SP; 2003.
- ELIAS, Norbert (1991): Quést-ce que la sociologie. Paris, Éditions de L’Aube.
- FIORI, J. L (1999a): Estados, Moedas e Desenvolvimento. In.: FIORI, J. L. (Org.). Estados e Mo-

- edas no Desenvolvimento das Nações. Petrópolis, Vozes, 1999.
- FIORI, J. L. (1999b): Introdução: De volta à questão da riqueza de algumas nações. In.: FIORI, J. L. (Org.). Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações. Petrópolis, Vozes, 1999.
- FORRESTER, V. (1997): O Horror Econômico. S.P., Unesp.
- FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de & LAVILLE, Jean-Louis (2004): Economia Solidária: uma abordagem internacional. Porto Alegre, UFRGS Editora.
- FRANÇA, Cássio Luiz de ; VAZ, José Carlos e SILVA, Ivan Prado (orgs.) (2002): Aspectos econômicos de experiências em desenvolvimento local. São Paulo; Publicações Pólis, n. 40.
- FRANCO, Augusto de (2000): Porque precisamos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável; Brasília; Instituto de Política, Millennium; 2000.
- FROYEN, R. (1999): Macroeconomia. S. P., Saraiva.
- FURTADO, C. (1979): Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico. São Paulo, Cia, Editora Nacional.
- GUIMARÃES, Nadya Araujo & MARTIN, Scott (2001): Descentralização, equidade e desenvolvimento: atores e instituições locais. In GUIMARÃES, Nadya Araujo & MARTIN, Scott (Orgs): Competitividade e Desenvolvimento: atores e instituições locais. São Paulo, Ed. Senac.
- HALL, N. [et. All.] (1996): The Urban Opportunity: the work NGOs in cities of the South. London: Intermediate Technology Publications.
- HAMLETT, Patrick W. (2003): Technology Theory and Deliberative Democracy. Science, Technology & Human Values. Vol. 28, No. 1. London, SAGE Publications.
- HIRSCHMAN, A. O.(1986a): A Economia como Ciência Moral e política. S. P., Brasiliense.
- HIRSCHMAN, A. O.(1986b): El Avance en Colectividad: experimentos populares en la América Latina. México, Fondo de Cultura Económica.
- HIRSCHMAN, A. O.(1996): Auto-Subversão: teorias consagradas em xeque. S.P, Cia. Das Letras.
- HIRSCHMAN, A. O.(2000): A Moral Secreta do Economista. São Paulo, UNESP.
- HIRSCHMAN, Albert O . (2002): As paixões e os interesses. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- HIRST, P. & THOMPSON, G. (1998): Globalização em Questão. Petrópolis, R. J., Vozes.
- HUGON, Philippe (1996): La dialectique du local et du global dans le développement. In ABDELMAKLI, L. & COURLET, C. (Org.) (1996): Les nouvelles logiques du développement: globalisation versus localisation. Paris, Éditions L'Harmattan.
- ICAZA, Ana M. Sarria (2004): Solidariedade, autogestão e cidadania: mapeando a economia solidária no Rio Grande do Sul. In GAIGER, Luiz Inácio: Sentidos e experiências da economia solidária no Brasil. Porto Alegre, UFRGS Ed.
- INGLEHART, Ronald (1995): Public Support for Environmental Protection: objective problems and subjective values in 43 societies. PS: Political Science & Politics. 1995.

- INGLEHART, Ronald (1997): *Modernization and Postmodernization: cultural, economic and political change in 43 societies*. Princeton, Princeton University Press.
- JACOBS, Jane (2001): *A Natureza das Economias*. São Paulo, Beca Produções Culturais.
- JOAS, H. (1996): *The Creativity of Action*. Chicago, The University Chicago Press.
- JONES, Charles I. (2000): *Introdução à Teoria do Crescimento Econômico*. R.J., Campus.
- JUDET, Pierre (1996): *La dialectique du global et du local: une nouvelle manière de penser la dynamique des économies en développement: présentation*. In In ABDELMALKI, L. & COURLET, C. (Org.) (1996): *Les nouvelles logiques du développement: globalisation versus localisation*. Paris, Éditions L'Harmattan.
- KEYNES, J. M.: *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. S.P., Atlas, 1982.
- KIRAT, Thierry & SIERRA, Christophe (1996): *Organisation territoriale, institutions et dynamique économique: repères théoriques*. In ABDELMALKI, L. & COURLET, C. (Org.) (1996): *Les nouvelles logiques du développement: globalisation versus localisation*. Paris, Éditions L'Harmattan.
- KLINK, Jeroen Johannes (2001): *A cidade-região. Regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista; Rio de Janeiro; DP & A . Editora; 2001*.
- LIMA, Gilberto Tadeu [et.al] (1999): *Macroeconomia Moderna: Keynes e a economia contemporânea*. R.J., Campus.
- LINDENFELD, Frank e WYNN, Pamela (1996): *Why do some workers co-ops succeed while others fail? The role of internal and external social factors*. In CORUJEIRA, Mari Mar Martinez [et al]: *Social Economy and social participacion: the ways of the basques*. Madrid, Ed. Marcial Pons / GEZKI.
- LUNDVALL, Bengt-Ake (1997): *The Globalising Learning Economy: implications for innovation policy. Report based contributions from seven projects under the TSER programme. DG XII, Commission of the European Union*.
- MALUF, Renato S. J. (2000): *Atribuindo Sentido(s) à Noção de Desenvolvimento Econômico*. In *Estudos: Sociedade e Agricultura*. R.J., UFRRJ/CPDA, número 15, outubro de 2000.
- NOBRE, Marcos (2002): *Desenvolvimento Sustentável: origens e significado atual*. In NOBRE, Marcos & AMAZONAS, Maurício de Carvalho (Orgs.): *Desenvolvimento Sustentável: a institucionalização de um conceito*. Brasília, Ed. IBAMA.
- NORTH, Douglas (1992): *Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico*. Rio de Janeiro, Instituto Liberal.
- PINCH, T. J.(1996): "The Social Construction of Technology: A Review" in *Technological Change* ed. R. Fox, Harwood, 1996
- POLANYI, K.(2000): *A Grande Transformação*. RJ, Campus.Programa de Gestão Pública e Ci-

- dadania (2002): *Histórias de um Brasil que Funciona*. S.P., PGPC.
- PRZEWORSKY, Adam (1991): *Capitalismo e Social Democracia*. SP. Cia. das Letras.
- PRZEWORSKY, Adam (1995): *Estado e Economia no Capitalismo*. R. J., Relume-Dumará
- PUTNAM, R. D. & GOSS, Kristin A. (2003): *Introducción*, In PUTNAM, R. D. (Ed): *El declive del capital social: un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona, Galaxia Gutenberg Ed.
- REIS, M. C. (2003): *Interrogando a Economia do Desenvolvimento acerca dos processos de desenvolvimento. Aspectos Recentes da Economia e da Política Brasileiras*, ITAÚNA - MG, v. XIII, n.9, 2003.
- REIS, M. C. (2004): *Regulação de Conflitos Sócio-Ambientais: notas a partir das contribuições de Fernand Braudel, Norbert Elias e Boaventura de Sousa Santos.. In: I Congresso Acadêmico Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 2004, Rio de Janeiro. CADMA 2004-ADMINISTRAÇÃO PARA UM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2004. v. 1. p. 151-151.*
- REIS, M. C. (2005a): *Pós-Desenvolvimentismo: desenvolvimento local e sua gênese. Aspectos Recentes da Economia e Política Brasileiras, Itaúna-MG, v. 14, n.14, p. 49-69, 2005.*
- REIS, M. C. (2005b): *Apreensão da realidade, projetos políticos em disputa e desenvolvimento: Notas a partir das contribuições de Fernand Braudel, Norbert Elias e Boaventura de Sousa Santos.. In: XII Congresso Brasileiro de Sociologia., 2005, Belo Horizonte. Anais do XII Congresso Brasileiro de Sociologia, 2005.*
- REIS, Márcio C. (2006): *Desenvolvimento local e espaços sociais ampliados. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ.*
- REIS, M. C. (2008): *O debate desenvolvimentista e as representações do desenvolvimento local. In: Maria Verônica Secreto; Maria José Carneiro; Regina Bruno.. (Org.). O Campo em Debate. O Campo em Debate. 1ed. Rio de Janeiro; Seropédica-RJ.: Mauad X; EDUR, 2008, v. , p. 175-198.*
- REIS, M. C. (2009a): *SAN como representação do Desenvolvimento: reflexões em torno de um conceito e sua prática. In: XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, 2009, Rio de Janeiro. XIV Congresso Brasileiro de Sociologia - Sociologia: Consensos e Controvérsias, 2009.*
- REIS, M. C. (2009b): *Ampliação dos espaços sociais a partir da teoria política e econômica liberal e suas consequências em termos de estratégias de desenvolvimento. In: XIV Encontro Nacional de Economia Política; IX Colóquio Latinoamericano de Economia Política, 2009, São Paulo. XIV Encontro Nacional de Economia Política; IX Colóquio Latinoamericano de Economia Política, 2009.*
- REQUIER-DESJARDINS, Denis (1996): *L'économie du développement et l'économie des territoires: vers une démarche intégrée? In ABDELMALKI, L. & COURLET, C. (Org.) (1996): Les nouvelles logiques du développement: globalisation versus localisation. Paris, Éditions*



L'Harmattan.

- ROMO, H. G. (1988): *Lecciones de Economía Marxista*. México, Fondo de Cultura Económica.
- SACHS, Ignacy (2002): *Desenvolvimento Humano, Trabalho Decente e o futuro dos Empreendedores de Pequeno Porte no Brasil*. Brasília, Ed. Sebrae.
- SANTOS, Boaventura de Souza.(2000):*Crítica à Razão Indolente: contra o desperdício da experiência*. SP Cortez.
- SCHUMPETER, Joseph A. (1982): *A Teoria do Desenvolvimento Econômico*. S.P, Abril Cultrual.
- SEITZ, J.: *A Política do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Zahar, 1991.
- SINGER, Paul (1999): *O Brasil na Crise: perigos e oportunidades*. São Paulo, Ed. Contexto.
- SINGER, Paul (2000): *Globalização e Desemprego: diagnóstico e alternativas*. São Paulo, Ed. Contexto.
- SINGER, Paul (2003): *Economia solidária: um modo de produção e distribuição*. In SINGER, P. & SOUXA, André R. de: *A Economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo, Ed. Contexto.
- SINGER, Paul. (2004): *Um olhar diferente sobre a economia solidária*. In FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de & LAVILLE, Jean-Louis: *Economia Solidária: uma abordagem internacional*. Porto Alegre, UFRGS Editora.
- SKIDMORE, David (2001): *Sociedade Civil, Capital Social e Desenvolvimento Econômico*. In ABREU, Alzira Alves de: *Transição em Fragmentos: desafios da democracia no final do século XX*. Rio de Janeiro, Ed. FGV.
- SOUZA, Maria de Lourdes O.: *Participação em Associação de Pequenos Produtores: dilemas da administração coletiva*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-graduação em Administração Rural da Universidade Federal de Lavras. Lavras, Minas Gerais, UFL., 1995.
- STORPER, M. (1994): *The Regional World: Innovation as Collective Action*, Guildford,
- SUNKEL, O. (2000): *Desenvolvimento, subdesenvolvimento, dependência, marginalização e desigualdades espaciais: por um enfoque totalizante*. In BIELCHOWISKY, R. (Org): *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*. Rio de Janeiro, Ed. Record, 2000. (Artigo originalmente publicado in *Eure – Revista Latinoamericana de Estudos Urbanos Regionales*, vol. 1, n. 1, Santiago do Chile, Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional/ Consejo Latinoamericano de Ciências Sociales (CIDU/CLACSO), s/d.
- SWEEZY, P. M. (1982): *Teoria do Desenvolvimento Capitalista*. R. J., Zahar Ed.
- TAVARES, M. C. & FIORI, J. L. (1993): *Desajuste Global e Modernização /conservadora*. R. J., Paz e Terra.
- VAILLANCOURT, J.G. (1995a): *Sustainable Development: a sociologist's view of the definition, origins and implications of the concept*. In MEHTA, D. & OUELLET, E.: *enviromental So-*

- ciology: theory and practice. York Captus Press.
- VAILLANCOURT, J.G. (1995b): Sociology of the Enviroment: from uman ecology to Ecosociology. In MEHTA, D. & OUELLET, E.: Enviromental Sociology: theory and practice. York Captus Press, 1995.
- VALENTIM, Rosa de Fátima (2003): O capital social como um dos elementos que compõem a dinâmica do desenvolvimento regional. Recife. V Encontro de Economistas de Língua Portuguesa, 5 - 7 de novembro de 2003.
- VASCONCELOS, M. J. E. (2002): Pensamento Sistemico: o novo paradigma da ciência. Campinas, Papirus.
- VILLARREAL, R. (1986): La Contrarrevolución Monetarista: teoría, política económica e ideología del neoliberalismo. México, Fondo de Cultura Económica.
- VINCENT, Andrew (1995): Ideologias Políticas Modernas. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed.
- WALLERSTEIN, Immanuel (2002): Após o Liberalismo. Petrópolis, R.M., Ed. Vozes.
- WEBER, Max (2002): O Espírito do Capitalismo. São Paulo, Ed. Martin Claret, 2002.
- WILBER, Charles K. & FRANCIS, Steven (1988): A Base Metodológica da Economia do Desenvolvimento de Hirschman: modelo de padrões versus leis gerais. In.: Foxley, Alejandro & McPherson, Michael & O'Donnell, Guillermo (Org) (1988): Desenvolvimento e Política e Aspirações Sociais: o pensamento de Abert Hirschman. São Paulo, Vértice, Editora Revista dos Tribunais.
- WILSON, Rob & DISSANAYAKE, W.(Org): Global/Local: cultural production and the transnational imaginary. Durham, USA, Duke University Press, 1996.
- WOOLCOCK, Michael e NARAYAN, Deepa (2000): Capital social: Implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo. World Bank Research Observer, Vol. 15, nº 2 (2000). Disponible em (<http://www.worldbank.org/poverty/scapital/>).
- WOOLCOCK, Michael (2001): La importancia del capital social para comprender los resultados económicos y sociales. In WOOLCOCK, Michael: Using Social Capital: Getting the Social Relations Right in the Theory and Practice of Economic Development. Princeton, NJ: Princeton University Press.

## Agricultura familiar e campesinato: qual desenvolvimento rural?

Valdete Boni<sup>110</sup> y Cleber José Bosetti<sup>111</sup>

**Resumo:** A partir da década de 1990 no Brasil, os movimentos sociais e organizações que representam então chamados pequenos agricultores reformularam as categorias identitárias de seus representados, fazendo com que os termos agricultura familiar e campesinato fizessem parte do discurso sociopolítico desses segmentos. O primeiro foi uma construção conjunta envolvendo os movimentos sociais e o próprio Estado, na medida em que este passou a usar o termo agricultura familiar para elaborar as políticas agrícolas para esses segmentos. O segundo foi sendo reconstruído pelo discurso acadêmico e pelos movimentos sociais ligados à Via Campesina. Contudo, essa divisão, incorporada pelos discursos sociopolíticos, apresenta perspectivas de desenvolvimento rural que se aproximam e se diferenciam ao mesmo tempo.

**Palavras-Chaves:** agricultura familiar, camponeses, desenvolvimento rural.

**Abstract:** From the 1990s in Brazil, social movements and organizations representing small farmers called then reshaped the identity categories on your represented, making the terms family farming and peasantry were part of sociopolitical discourse these segments. The first was a joint construction involving social movements and the state itself, in that it began to use the term family farm agricultural policies to prepare for these segments. The second was being rebuilt by academic discourse and social movements linked to the Via Campesina. However, this division incorporated by sociopolitical discourses, presents prospects for rural development approach and differentiate at the same time.

**Key words:** family farming, peasants, rural development.

### INTRODUÇÃO

A agricultura brasileira apresenta uma complexa divisão entre agricultores e produtores rurais como sendo um desdobramento das formas históricas de produção e ocupação

---

110. Brasileira. Doutora em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Pós doutora em Sociologia com ênfase em sociologia rural. Docente da Universidade Federal da Fronteira Sul. Correio eletrônico: valdeteboni@yahoo.com.br.

111. Brasileiro. Doutor em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina- UFSC.

do espaço agrícola. Metodologicamente, é possível fazer uma divisão simplória entre uma agricultura de caráter patronal e outra de base familiar. A primeira apresenta-se mais ou menos coesa, enquanto a segunda comporta uma diversidade muito grande de arranjos sócio-productivos.

Nos últimos anos, a atuação de movimentos sociais e sindicais levou o Estado a reconhecer a categoria agricultura familiar, bem como o estabelecer políticas específicas voltadas para este segmento. Assim, observou-se uma tentativa de inserção de uma grande parcela de agricultores de base familiar desfavorecidos pelo modelo hegemônico de desenvolvimento rural vigente. Embora as avaliações de tais políticas sinalizem para avanços significativos, especialmente do ponto de vista da inclusão social, apareceu nesse mesmo contexto um discurso político e identitário que ressignificou o conceito de campesinato como categoria política. Assim, chegamos a questão principal que motiva esse artigo: Qual o significado das categorias agricultura familiar e campesinato na relação com os projetos de desenvolvimento rural no Brasil? Quando se fala em desenvolvimento rural na agricultura brasileira, metodologicamente, é possível pensar em dois horizontes: por um lado, o modelo produtivista hegemônico, baseado nas cadeias do agronegócio, na dependência em relação às agroindústrias, no uso de técnicas convencionais de produção tributárias do pacote tecnológico da chamada “Revolução Verde” e caracteristicamente marcado pelo uso predatório dos recursos naturais. Por outro, as perspectivas da agroecologia e a proposição de uma nova forma de produção e relação com a natureza e com o próprio mercado objetivando um equilíbrio socioambiental.

Considerando a complexidade sociológica, que envolve a relação entre os discursos sociopolíticos dos segmentos envolvidos, o objetivo desse artigo é problematizar e discutir a relação entre as categorias agricultura familiar e campesinato em relação aos projetos de desenvolvimento rural que se apresentam na atualidade. Dessa forma o artigo está dividido em duas sessões: na primeira faremos uma discussão teórica acerca das categorias agricultura familiar e campesinato na teoria sociológica e sua utilização tanto na academia quanto nos movimentos sociais no Brasil; na segunda, faremos uma análise empírica da atuação de algumas organizações representativas dos agricultores de base familiar, buscando identificar nas lutas sociopolíticas as perspectivas de desenvolvimento rural existentes.

## **AGRICULTURA FAMILIAR E CAMPESINATO**

Tanto os termos “camponês” como “agricultura familiar” têm ocupado os discursos na atualidade. Essa discussão tem como orientação uma tradição de agricultura em pequena

escala no Brasil que, ao longo de nossa história, teve várias definições. Muitas vezes estes termos se confundem, principalmente pela diversidade de categorias que são utilizadas para definir o que é camponês. Também, a heterogeneidade que abarca o conceito de agricultura familiar engloba diferentes perspectivas como as denominações empíricas, que variam segundo as regiões do Brasil, colono no sul, lavrador no nordeste, sitiante em São Paulo, e também as definições políticas como “agronegócio”, “campesinato” e “agricultura familiar” que variam de acordo com as organizações que representam a agricultura no país.

Por tudo isso há uma dificuldade em definir o significado de “camponês” no Brasil. Em parte, o que dificulta a afirmação do conceito de campesinato no Brasil procede das análises de alguns autores que consideram como camponeses os agricultores que mantêm uma relação mínima com o mercado, ou os produtores de subsistência. Entretanto, este conceito emerge nos últimos anos tanto através de movimentos que assim se denominam, como o Movimento Camponês Popular (MCP), o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC) e a Via Campesina, para citar alguns, como em trabalhos acadêmicos.

### **O conceito de campesinato: teorias clássicas**

Uma das definições clássicas mais utilizadas para a análise do campesinato é a de Chayanov (1981). Para este autor, o modelo camponês se define por três características principais. A primeira se refere a uma inter-relação entre a organização da produção e as necessidades de consumo; a segunda define o trabalho como familiar, não podendo ser analisado em termos de lucro, pois esta forma de trabalho não é quantificável; e a terceira característica é de produção de bens de consumo, ou seja, de valores de uso e não de troca. Ciro Flamarion Cardoso (1987, p. 56) retoma o conceito clássico de camponês por meio de quatro características básicas: o acesso estável à terra, seja em forma de propriedade, seja mediante algum tipo de usufruto; o trabalho predominantemente familiar, o que não exclui o uso de força de trabalho externa, de forma adicional; a auto-subsistência combinada a uma vinculação ao mercado, eventual ou permanente; e um certo grau de autonomia na gestão das atividades agrícolas, ou seja, nas decisões sobre o que e quando plantar, como dispor dos excedentes, entre outros.

O que torna Chayanov indispensável ao estudo do campesinato na atualidade, especialmente para analisar determinadas concepções e denominações dadas pelos próprios atores sociais envolvidos, é sua ideia de tratar o campesinato como um grupo diferenciado. Para este autor, o campesinato tem uma dinâmica específica que leva em conta

a sobrevivência da família, ou seja, há um equilíbrio entre necessidade de consumo e capacidade de produção. Uma vez satisfeita a necessidade da família, o volume de trabalho pode diminuir. Como o objetivo principal do camponês não é o acúmulo de capital e sim a sobrevivência da família, a sua organização difere muito do modo como está organizado o trabalho na indústria, ou no que consideramos aqui como agronegócio.

Lenin (1985) e Kautsky (1980) analisaram o campesinato sob a ótica do seu desaparecimento com o desenvolvimento do capitalismo. Para Lenin, uma das consequências da penetração do capitalismo no campo era o fato de que muitos camponeses se tornariam assalariados seja da indústria, seja das grandes fazendas que se formariam com a diminuição do número de camponeses. Muito embora, assistimos a uma diminuição significativa de pequenos produtores tanto no mundo como no Brasil, tanto a agricultura familiar como o campesinato se recusam a morrer.

Na concepção de Chayanov, a remuneração do camponês se mistura à sua necessidade de consumo, pode não aparecer enquanto salário, ou dinheiro, mas está contido no suprimento das necessidades da família e nos investimentos que são feitos na unidade familiar para melhorar a produção.

### **O conceito de campesinato: uma visão atual**

Jan Douwe van der Ploeg (2008, p. 39), que discute o processo de recampesinização, des- envolve o que considera uma nova definição da “condição camponesa”. Por essa condição camponesa, entende-se ver os camponeses atuais não somente sob a ótica do camponês tradicional ou do camponês que ficou à margem do desenvolvimento da agricultura, mas camponeses que se diferenciam também dos empresários agrícolas. Estes camponeses compõem um modo camponês de fazer agricultura.

Para Ploeg (2006, p. 13), as noções tanto de campesinato como de agricultura camponesa estão reaparecendo na Europa. Se, durante um longo período, a discussão acerca do campesinato girou em torno de um dualismo clássico, de um lado fazendeiros capitalistas e de outros camponeses, Ploeg alega que agora presenciamos uma agricultura empresarial e esse fenômeno não é visto somente na Europa. Por outro lado, persiste ainda uma forma de agricultura denominada camponesa. Ambas as modalidades cabem dentro da agricultura familiar, por esse motivo, a discussão sobre campesinato é tão complexa.

Ploeg (2006), então, traz uma perspectiva em que as diversas modalidades de

produção são caracterizadas conforme categorias que levam em conta a finalidade dos produtos, a mão-de-obra empregada e até mesmo os recursos necessários à produção. São três modelos ou modos de produção que temos hoje: uma agricultura capitalista, uma agricultura empresarial e uma agricultura camponesa. Além dos três modelos, o autor traz ainda uma quarta classificação relacionada a finalidade de sua produção. O primeiro modelo, é o da Produção Doméstica (PD), que tem por finalidade a garantia do auto-abastecimento e não há resultados de produção de base mercantil. A segunda é a Pequena Produção Mercantil (PPM), que tem também como objetivo a sobrevivência da família, mas parte da produção é comercializada. Apesar disso, recursos como terra, sementes, insumos, conhecimento e força de trabalho não são tratados como mercadoria. A Produção Simples de Mercadorias (PSM) difere das duas primeiras porque tanto os recursos necessários à produção como o seu resultado são classificados como mercadorias. Já na Produção Capitalista de Mercadorias (PCM) todos os fatores envolvidos na produção são vistos como mercadoria. Outra diferença quanto à produção simples mercantil é que, nesta, o objetivo final diz respeito à obtenção de renda, que, na maioria das vezes, é utilizada para a reprodução da unidade de produção. Enquanto na produção capitalista de mercadorias, o objetivo é a obtenção de mais-valia.

Segundo esta classificação, a pequena produção mercantil é tida como modo de produção camponês e a produção simples de mercadoria, como modo empresarial de produção. A primeira é também considerada como parcialmente integrada ao mercado, enquanto a segunda como completamente integrada. Por condição camponesa entende-se uma série de fatores que se inter-relacionam e que garantem a reprodução do modo produção camponês, como a coprodução. “Coprodução é o incessante encontro e interação mútua entre homem e natureza viva e, de forma geral, entre o social e o material” (PLOEG, 2006, p. 22).

No modo de produção camponês, o agricultor precisa obter maior resultado na sua produção, utilizando menos recursos (terra, capital para adquirir sementes, fertilizantes, etc.), pois estes, geralmente, são insuficientes. Também, conforme Ploeg (2006, p. 24), o trabalho é abundante. Neste caso, acrescento uma observação baseada na experiência vista em Santa Catarina. A mão-de-obra já não é mais abundante. Entre os anos de 1960 e 2010, o número de filhos no oeste de SC diminuiu consideravelmente, juntando a isso a migração dos jovens<sup>112</sup> e o trabalho pluriativo, a mão-de-obra desti-

112. Sobre isso ver os trabalhos de Stropasolas (2006) e Abramovay *et al* (1998)

nada aos serviços agropecuários decaiu consideravelmente.

Ploeg (2006, p. 31), para demarcar a diferença entre o modo de produção camponês e o modo de produção empresarial, cita o exemplo da produção leiteira na Holanda. Para isso ele cria dois produtores fictícios e compara seus níveis de produção, o gasto de trabalho, os recursos e a renda final obtida. Sua constatação é de que, para a realidade atual da Holanda, seguindo seu exemplo, caberia o dobro de produtores se fosse utilizado o modo de produção camponês, também a geração de emprego produtivo e valor agregado seria o dobro. Muito embora isso não trouxesse um benefício substantivo para os padrões holandeses, para outros lugares essa diferença poderia ser decisiva para o desenvolvimento do meio rural.

### **A discussão sobre campesinato e agricultura familiar no Brasil**

A distribuição das terras no Brasil é um dos indicadores que caracteriza o modelo de campesinato que temos aqui. A primeira atitude dos colonizadores foi a divisão do território em 14 capitanias hereditárias. Esse modelo, que privilegiou as grandes propriedades e os senhores de terras, se perpetuou através do nosso desenvolvimento, caracterizando uma precariedade na posse da terra pelos pequenos produtores. Na região Sul do país, a distribuição em lotes menores se deve a uma nova forma de colonização em terras brasileiras, que foi a venda de pequenos lotes aos imigrantes europeus que aqui chegaram desde meados do século XIX até início do século XX. Já na região Nordeste, o predomínio do poder dos coronéis<sup>113</sup> influenciou a distribuição das terras, uma vez que era prática expulsar os camponeses quando fosse do interesse do dono da propriedade. E é no Nordeste que se destaca a luta pela posse da terra na década de 1950 e 1960 com a formação das “Ligas Camponesas<sup>114</sup>”. Outros movimentos sociais se espalharam pelo Brasil neste momento histórico que antecede o golpe militar de 1964 e perdura até os primeiros anos deste regime, quando perseguição aos movimentos camponeses se torna mais intensa. Alguns deste movimentos foram mais abrangentes, como a lutas

---

113. A criação da Guarda Nacional, em 1831, delegou a senhores de terra, não somente poder político, mas também o título de coronel. Essa instituição foi extinta em 1918, mas o título de “coronel” como forma de se referir a senhores de terra, é usado até hoje em determinadas regiões do Nordeste do Brasil (PAULILO, 1998, p. 70)

114. As Ligas Camponesas se formaram no Nordeste do Brasil, mais precisamente em Pernambuco (depois em outros estados). Sua formação remonta o início do século XX, mas é na década de 1950 que elas ressurgem com mais força.



camponesas de Trombas e Formoso no estado de Goiás, a luta dos posseiros no Paraná, o movimento dos agricultores sem-terra do Rio Grande do Sul (MASTER) e as Ligas Camponesas (GOHN, 2003; AQUINO, 2005). Em relação ao movimento dos sem-terra no Rio Grande do Sul, a conotação “camponês” não foi utilizada, corroborando com a ideia de que no sul do país o conceito de camponês é usado há pouco tempo, ou seja, na última década. Segundo Porto e Siqueira (1994), o uso do conceito de pequena produção adotado nos anos 1970 tinha o intuito de desvincular o campesinato da luta de classe, já que o Estado estava controlando mais fortemente o desenvolvimento no campo com a adoção dos pacotes de modernização.

No final dos anos 1970 e início dos anos 1980, surgem novos movimentos sociais no campo, o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, o Movimento dos Atingidos por Barragens, o Movimento das Mulheres Agricultoras, entre outros, que colocam em cena a problemática da distribuição de terras e a política agrícola para os “pequenos produtores”. Usa-se menos o conceito de campesinato ou pequena produção e mais a caracterização de cada movimento social, como sem-terra, assentado, pequenos agricultores. Mas é na última década do século que ocorre a adoção de um conceito genérico para designar esses agricultores, é a utilização do termo “agricultura familiar”.

Ao mesmo tempo em que a definição de agricultura familiar pretende, de certa maneira, substituir o conceito de campesinato, com base na ideia de que, com o desenvolvimento do capitalismo no campo, para alguns autores, ou a mecanização, para outros, o termo campesinato, comumente entendido como relativo a uma agricultura de subsistência, já não corresponde à realidade do campo brasileiro, alguns movimentos sociais ligados à Via Campesina passam a denominar seus integrantes como “camponeses”, em uma clara referência ao conteúdo político do termo, na concepção levantada por Porto e Siqueira (1994).

De acordo com Bernardo Mançano Fernandes (2004), a delimitação conceitual de campesinato é, sobretudo, um exercício político. Para ele não há como discutir tal conceito sem levar em conta duas perspectivas, a histórica e a teórica, sendo que a primeira refere-se à própria natureza do termo e a segunda à interpretação que se tem feito em relação à existência e perspectivas do campesinato.

José de Sousa Martins, em *Os camponeses e a política no Brasil* (1981, p. 21-22), mostra que o conceito de campesinato foi utilizado no Brasil pela esquerda, principalmente durante a ditadura militar por meio da influência vinda dos países com governos

de caráter socialista e que dava apoio aos revolucionários brasileiros. Usualmente, o tratamento aos pequenos produtores rurais era diferente nas diversas regiões do país, como já foi dito, sendo, por exemplo, caipira e sitiante em São Paulo, caboclo e colono no Sul, lavrador no Nordeste etc.

Bernardo Mançano Fernandes define três paradigmas nos estudos do campesinato. O primeiro é o Paradigma do Fim do Campesinato, segundo o qual os camponeses seriam suplantados com o desenvolvimento do capitalismo. O segundo é o Paradigma do Fim do Fim do Campesinato, que diz que esses agricultores se reproduzem e se mantêm através de uma postura de resistência às relações capitalistas. E o terceiro é o Paradigma da Metamorfose do Campesinato, no qual esse grupo se transforma numa nova forma de organização mais adaptada aos tempos modernos, denominada agricultura familiar. Vamos nos prender somente aos dois últimos, pois nos interessam particularmente para explicar a existência (e resistência) dos camponeses no Brasil.

O Paradigma do Fim do Fim do Campesinato entende que a “destruição do campesinato pela sua diferenciação não determina o seu fim” (FERNANDES, 2004, p.1). Mesmo que o capitalismo destrua alguns aspectos do campesinato, cria novos para que ele não desapareça, pois, para o desenvolvimento do capitalismo, muitas vezes a exploração familiar da terra é mais importante que o assalariamento, contribuindo para o desenvolvimento regional. Esta perspectiva prevê o crescimento do número de camponeses pela política de reforma agrária ou a manutenção dos camponeses já existentes.

Com relação ao terceiro paradigma, Fernandes (2004, p. 2) o considera como uma espécie de “terceira via” à questão do campesinato. Este paradigma, surgido nos anos 1990, “acredita no fim do campesinato, mas não no fim do trabalho familiar na agricultura. Desse modo utiliza o conceito de agricultor familiar como eufemismo do conceito de camponês”. Para Fernandes, esta noção passa uma ideia de conformismo e de imutabilidade, ou seja, o agricultor familiar se “conforma” com sua condição na escala capitalista, ignorando uma história de luta que permitiu sua continuidade e reprodução enquanto produtor familiar. Nessa perspectiva, há também uma classificação do agricultor familiar de acordo com o grau de desenvolvimento econômico de sua unidade produtiva, como o agricultor familiar consolidado, o agricultor familiar intermediário e agricultor familiar periférico.

A noção de agricultura familiar surgiu no Brasil recentemente, na década de 1990, mas se sua utilização é atual, enquanto categoria social ela não o é. Wanderley (2001, p. 21-22), questiona a ideia de atualidade desta referência enquanto uma nova roupagem

para o que era definido como campesinato, assim a agricultura familiar sugere um agricultor mais moderno em oposição ao camponês tradicional. Se, na agricultura familiar a centralidade de sua existência está na família enquanto trabalhadora e gestora da unidade produtiva, a agricultura camponesa faz parte desta categoria, mas nem sempre a agricultura familiar torna-se camponesa porque traz especificidades no que se refere aos seus “objetivos econômicos, a sua experiência de sociabilidade e à forma de sua inserção na sociedade global” (WANDERLEY, 2001, p. 23).

Para Nazaré Wanderley, mesmo que o agricultor familiar tenha se modernizado, utilizando as diversas tecnologias disponíveis no mercado e esteja inserido neste meio, ele ainda carrega traços camponeses, e ainda tem que “enfrentar os velhos problemas, nunca resolvidos, como porque, fragilizado, nas condições da modernização brasileira, continua a contar, na maioria dos casos, com suas próprias forças” (WANDERLEY, 2001, p. 52).

Fernandes (2004, p. 3) destaca também, entre suas críticas, a visão de que o agricultor familiar periférico, entendido por muitos como o camponês, em oposição ao agricultor familiar consolidado, que representaria o agricultor familiar ideal, reproduz a lógica dicotômica de moderno/atrasado, desenvolvido/subdesenvolvido. Dessa forma, tantas discussões conceituais foram desenvolvidas para se chegar ao mesmo lugar. Essa diferenciação serve como propósito para acentuar a divisão entre os diversos movimentos camponeses e, conseqüentemente, as políticas públicas voltadas para o setor. A diferenciação, na visão Fernandes, não acrescenta nada a favor da classe de agricultores familiares ou camponeses.

São estes paradigmas que definem as políticas públicas para o setor agrícola, ou especificamente, para a produção familiar. O conceito de agricultura familiar é o que tem determinado as políticas públicas nas últimas duas décadas. Desde que o PRONAF foi criado no início dos anos de 1990, ele tem sido a base de financiamento para os produtores familiares que são classificados conforme sua produção e rendimentos. Este programa é utilizado pelos agricultores familiares consolidados, os intermediários e os periféricos, pelas cooperativas e sindicatos que gerenciam os recursos e o utilizam como fator de barganha para obter vantagens dos agricultores. A convivência com o modelo capitalista se mostra como única alternativa possível, onde a “luta pela terra, a recusa ao assalariamento, a recusa ao produtivismo tornaram-se questões fora de moda, amplamente exploradas pela mídia. Lutar fora do espaço delimitado pelo capital é visto como uma coisa abominável” (FERNANDES, 2004, p. 3).

Tudo isso não exclui o agricultor familiar consolidado da categoria camponês, já que ele é compreendido por sua base familiar. Para os movimentos sociais que tem maior proximidade com autores como Bernardo Mançano Fernandes e Horácio Martins de Carvalho, como é o caso do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), o caráter familiar é a referência que determina o conceito de campesinato, mesmo quando há a necessidade de recorrer a trabalho assalariado esporadicamente ou continuamente, desde que não supere o trabalho familiar. Horácio Martins de Carvalho (2005), é contundente ao criticar a linha que vincula a agricultura familiar à sua relação com o mercado e à maximização do lucro em detrimento da reprodução desta unidade. Na sua teoria de campesinato, não exclui a vinculação parcial com o mercado, nem se refere ao campesinato apenas como modo de produção tradicional. O campesinato não representa um grupo pobre e resignado ou a lembrança bucólica de um viver no campo de décadas atrás. Mas também não pode ser comparado a um tipo de agricultura na qual o mercado capitalista dita as regras e em que os camponeses já não decidem sobre sua produção e modo de vida. A acumulação não é entendida aqui como negação de um modelo camponês, mas como mais uma forma para garantir a sua reprodução.

### **AGRICULTURA FAMILIAR E CAMPESINATO: PROJETOS DIFERENTES?**

A partir das conceituações apresentadas no item anterior, o que será feito neste tópico é uma análise das representações sociais e políticas das entidades que representam o conjunto de agricultores de base familiar, cuja diversidade de condições socioeconômicas e culturais resulta na constituição de diferentes projetos políticos de desenvolvimento rural. Em linhas gerais, é possível identificar que, politicamente, as representações sociais dos agricultores de base familiar se identificam com dois projetos de desenvolvimento rural: a busca pela inserção no modelo produtivista convencional e um projeto cujo horizonte é a resignificação de um modelo camponês de produção.

Metodologicamente, esta parte do trabalho foi feita a partir da análise da produção discursiva veiculada pelas principais entidades de representação dos segmentos familiares. Essa produção discursiva está presente nos jornais das respectivas entidades, nos folhetos informativos, nos sites e em notícias veiculadas por outros órgãos de informação, sendo parte produzida pelas próprias organizações e partes anexadas de outros veículos de informação. De qualquer forma, expressam a ação<sup>115</sup> política dessas organi-

---

115. Isso porque, na acepção de Foucault (200), existe um conjunto de ações anteriores à própria divulgação

zações num campo de lutas em que, conforme informa Foucault (2002), os discursos são o objeto de disputa. Isso porque tais discursos estão dispostos na dinâmica das disputas políticas. Neste sentido, é preciso concordar com Bourdieu (1996, p.18), quando este alerta que o conteúdo dos discursos é elaborado a partir de um campo<sup>116</sup> de disputas que leva os agentes a se posicionar e a se articular politicamente. Nesse caso, as perspectivas de desenvolvimento rural formam esse campo, no qual diferentes agentes e organizações procuram defender suas posições e reivindicar a legitimidade de suas propostas.

Assim, basicamente serão considerados aqui três segmentos de organizações que representam os agricultores de base familiar: a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG-, a Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar – FETRAF e os movimentos da Via Campesina,<sup>117</sup> especialmente, o Movimento dos Pequenos Agricultores –MPA- e Movimento dos trabalhadores Rurais Sem-Terra- MST. Em comum, essas organizações<sup>118</sup> reivindicam tanto a inserção no modelo produtivista vigente, quanto uma superação histórica de caráter utópico para outro modelo de agricultura. O que parece ser um paradoxo, do ponto de vista ideológico, torna-se compreensível a partir da diversidade socioeconômica dos agricultores de base familiar no Brasil. Discursivamente, tanto as perspectivas da inserção, como as da superação do modelo vigente de agricultura são definidas a partir da relação entre os agricultores e o mercado, do modelo tecnológico adotado e pelo modo como a produção na unidade familiar é concebida. A partir desses critérios, é possível apontar que existem duas grandes perspectivas de desenvolvimento rural no horizonte de seus

---

dos discursos que são essencialmente políticas, pois, por trás de um determinado discurso existem escolhas, regras, procedimentos e intencionalidades que precisam ser consideradas.

116. A noção de campo na sociologia foi teorizada por vários autores, com destaque para Pierre Bourdieu (2002; 2004a e 2004b). Este autor, ao longo de sua obra, utilizou a noção de campo para indicar um espaço social específico onde os agentes e instituições atuam em nome de interesses dispostos nas posições ocupadas pelos mesmos na estrutura desse campo.
117. Há outros movimentos vinculados à Via Campesina, como os Quilombolas e o Movimento das Mulheres Camponesas, por exemplo, que não serão contemplados aqui pelo fato de abrir um leque de questões que fogem ao escopo do presente trabalho.
118. Importante ressaltar que há divergências dessas organizações, especialmente em torno da legitimidade da representação. Isso porque a emergência de entidades como a FETRAF, a partir da década de 1990, novamente questionou a unidade sindical monopolizada pela Contag. Assim, em alguns momentos pontuais de discussão com o governo, a Contag expressou essa divergência.

discursos sociopolíticos: a inserção econômica no modelo convencional/produtivista e a tentativa de construção de um projeto alternativo de desenvolvimento rural.

A compreensão da lógica produtivista da agricultura pode ser entendida sob a luz do que Polanyi (2000) denominou de desenvolvimento de uma sociedade de mercado.<sup>119</sup> Ao longo do século XX, o projeto de desenvolvimento de uma agricultura produtivista foi sendo instrumentalizado pelas bases ideológicas que passaram a conceber o desenvolvimento como crescimento econômico, conforme informa Sachs (1986, p.30-38), bem como pelas demandas de uma sociedade urbana e industrial, especialmente nos países desenvolvidos. Do ponto de vista tecnológico, o substrato do modelo produtivista assentou-se na dependência da agricultura em relação às indústrias, especialmente pela dependência tecnológica que se criou a partir da chamada Revolução Verde e suas formas mais contemporâneas de reprodução,<sup>120</sup> como indicam Goodman et al (1990).

No Brasil, a inserção da agricultura na lógica produtivista foi sendo construída ao longo do século XX, especialmente com o processo de modernização impulsionado pelo Estado a partir da década de 1960.<sup>121</sup> Essa modernização apresentou efeitos muito

119. Polanyi (2000, p.65) usa esse termo para distinguir a forma de orientação social existente nas sociedades pré-modernas, nas quais não era a economia que determinava as relações sociais. Na visão de Polanyi, antes do desenvolvimento da sociedade de mercado, a economia estava submersa nas relações sociais e os indivíduos agiam para salvaguardar sua situação social, seu patrimônio social que não envolvia necessariamente a dimensão econômica. Com o desenvolvimento da sociedade de mercado houve uma inversão nessa lógica e os aspectos sociais passaram a estar submetidos aos econômicos.
120. Com o desenvolvimento das cadeias produtivas do agronegócio, o padrão tecnológico foi se aperfeiçoando e as empresas do setor passaram a investir cada vez mais na manipulação genética como forma de manter os níveis de produtividade. Um exemplo disso são os produtos transgênicos difundidos nos últimos anos e que, nada mais são do que a continuidade de um padrão tecnológico que precisou renovar-se para manter sua lucratividade. Isso pode ser observado nos argumentos de Albergoni e Pelaez (2007).
121. Esta política agrícola pode ser caracterizada, conforme Luna e Klein (2007, p. 139), pela oferta abundante de crédito e subsídios à produção, onde o governo emprestava dinheiro a taxas de juros negativas; pela política que garantia preços mínimos aos produtores através do controle da variação dos preços e dos estoques reguladores feitos pelo governo através da AGF – Programa de Aquisição do Governo Federal-, bem como por empréstimos facilitados através do EGF – Empréstimos do Governo Federal-. Além disso, a atuação da EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - fundada na década de 1970, foi outro elemento fundamental, pois, ao introduzir um pacote tecnológico de melhoramento de plantas e animais, fomentou o melhoramento produtivo da

distintos no espaço rural brasileiro, modernizando significativamente as grandes propriedades e parcelas das pequenas propriedades familiares, como indicam Graziano Silva<sup>122</sup> (1998) e Paulilo (1990), porém, deixou de inserir um grande contingente de pequenos proprietários rurais, como lembram Graziano Silva (1982) e Navarro e Pedroso (2011). Assim, parte das lutas contemporâneas dos agricultores de base familiar foi movida em função dessa inserção precária na agricultura produtivista. Politicamente, essas lutas se manifestaram na busca de políticas públicas diferenciadas para esses segmentos conseguirem tal inserção, além de pautas históricas não resolvidas, como a modificação da estrutura fundiária.<sup>123</sup>

A partir da década de 1990, através de programas como o PRONAF- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar- as políticas do Estado se tornaram mais acessíveis aos agricultores de base familiar. Na visão de autoras como Neves (2007), o PRONAF constituiu-se como um programa cujos objetivos contemplam tanto a produção quanto a inclusão social, entretanto, do ponto de vista quantitativo, o mesmo acabou contemplando mais os segmentos familiares que já tinham certa estabilidade dentro do modelo produtivista,<sup>124</sup> ainda que nos últimos anos, com a expansão do programa esse quadro pode ter sido alterado.<sup>125</sup> Concomitante ao PRONAF foi ela-

---

agricultura brasileira.

122. Esse autor considera que a modernização brasileira apresentou uma configuração conservadora, na medida em que não alterou a estrutura social no campo, pois, não alterou a estrutura fundiária que, era alvo de protestos nos anos anteriores à implantação da Ditadura Militar (1964-1985), período em que a modernização foi intensificada enquanto política de Estado.
123. A defesa da reforma agrária é ponto comum na agenda política das quatro organizações analisadas- CONTAG, FETRAF, MPA e MST. Entretanto, comparando o que aparece nos discursos oficiais das organizações e as entrevistas realizadas com lideranças das mesmas, percebe-se que a questão possui mesmo relevância prática no MST. Não que as demais não defendam, mas percebe-se que a preocupação destas está mais voltada para assegurar condições àqueles que possuem a terra e passam por dificuldades, do que distribuir mais terras sem uma política consistente para assegurar a esses novos produtores às condições necessárias.
124. Neves (2007) faz uma categorização para apontar os diferentes grupos de agricultores de base familiar contemplados pelo PRONAF. Esta classificação considera os grupos e subgrupos: A- Assentados; B- Quilombolas; C-familiares (renda 2-14 mil); D- estabilizados (renda entre 20-40 mil anuais); Agricultores com renda entre 40-60 mil anuais. A partir dessa classificação, a autora identificou que os grupos que mais se beneficiam do programa acabam sendo os pertencentes aos grupos D e E.
125. Tal ampliação, do ponto de vista quantitativo, pode ser vista no Plano Safra elaborado pelo Ministério da

borado nesse período o conceito sociopolítico de agricultura familiar, usado pelo Estado para operacionalizar as políticas públicas e pelos segmentos familiares para legitimar suas demandas políticas, como pode ser visto em Neves (2007) e Schneider (2009).

Dessa forma, os discursos da CONTAG- Confederação Geral dos Trabalhadores na Agricultura- e da FETRAF- Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar estão articulados na mobilização de seus recursos políticos de forma a fortalecer a inserção dos segmentos familiares na agricultura comercial. Isso pode ser observado na luta pela implantação e ampliação do PRONAF, especialmente pelo volume dos créditos ofertados por este programa. Ao longo das décadas de 1990 e de 2000, há um esforço político-discursivo voltado para a afirmação da agricultura familiar como categoria socioprofissional por parte das entidades representativas. Isso porque tal categoria representa simbolicamente uma imagem de maior eficiência das unidades produtivas familiares se comparada com outras representações anteriores como pequena produção, pequenos agricultores e outras designações utilizadas até então. Além disso, tal afirmação objetivou a incorporação de um conjunto diverso de segmentos familiares até então pouco beneficiados pelas políticas de crédito na agricultura.

A extensão e ampliação do crédito foram demandas muito recorrentes nos discursos e nas ações políticas<sup>126</sup> dessas organizações no referido período. Considerando que o uso desse crédito, em geral, tem implicado na imersão desses agricultores nas cadeias produtivas do agronegócio,<sup>127</sup> pode-se dizer que o discurso do fortalecimento da agricultura familiar carrega consigo demandas sociopolíticas que visam o ingresso de seus representados nessas cadeias. É importante ressaltar que, do ponto de vista sociopolíti-

---

Agricultura Pecuária e Abastecimento. Além disso, novos programas foram sendo criados e ampliados dentro do PRONAF, inclusive, com programas específicos para segmentos menos inseridos.

126. O Grito da Terra Brasil organizado pela CONTAG e que conta com a participação das demais organizações talvez seja o movimento político mais significativo do período. Sua pauta é bem diversificada, mas gravita em torno da reforma agrária, dos direitos trabalhistas e do fortalecimento da agricultura familiar.
127. O agronegócio entendido como um conjunto de atividades interligadas da produção ao consumo de produtos ligados à agropecuária. Esta caracterização consiste num complexo conjunto de inter-relações setoriais, que envolvem a indústria que fornece a tecnologia utilizada para a realização do processo produtivo, como máquinas, ferramentas, genética, setor farmacêutico, etc; a agricultura propriamente dita, através dos produtores rurais; a indústria novamente na transformação dos produtos agrícolas em produtos beneficiados e a comercialização destes produtos até chegar aos consumidores, encerrando assim a cadeia produtiva. Isso pode ser visto em Graziano Silva (1998) e Caume (2009).



co, tais demandas são legítimas diante daquilo que Navarro e Pedroso (2011) chamam de sociabilidade capitalista, ou seja, de um conjunto de relações sociais, econômicas e culturais operantes e estruturantes da vida social contemporânea que se estendem a todos os segmentos sociais, independentemente de suas convicções ideológicas.

Apesar disso, o discurso sociopolítico das entidades representativas continuou re-produzindo o discurso da antinomia agricultura familiar versus agronegócio. Conforme pode ser visto no trecho seguinte:

“A defesa da agricultura familiar assumida pela FETRAF significa o combate à camisa-de-força das monoculturas, da devastação ambiental, da destruição das culturas tradicionais. Temos que resgatar a multiplicidade de atributos dos espaços rurais que, além de produção econômica, são espaços de vida e produção cultural, de relação com a natureza. Acima de tudo, é hora de fazermos um movimento amplo, contra-hegemônico, sensibilizando e mobilizando a sociedade em defesa desse nosso projeto”. (Desenvolvimento rural sustentável e solidário é pauta no congresso 29/10/2009. <<http://www.fetra.org.br/site/noticias.php>>).

Outro aspecto interessante para se perceber a perspectiva de inserção ao modelo produtivista foram às discussões acerca dos transgênicos ao longo da década de 2000.<sup>128</sup> Considerando o fato de que a biotecnologia dos transgênicos constitui-se como um revigoramento do modelo produtivista, conforme sugerem Goodman et al (1990) e Albergoni e Pelaez (2007), o que observamos nos discursos de organizações como a CONTAG e a FETRAF no referido período são manifestações muito tímidas, afinal, parte de seus representados também estavam utilizando tal tecnologia. Entretanto, o discurso da antinomia agricultura familiar versus agronegócio permanece referida.

Comparando os discursos produzidos por essas organizações com algumas entrevistas que realizamos com representantes sindicais, é possível identificar algumas contradições reveladoras. Se no material discursivo produzido é unânime a contraposição ao agronegócio, portanto, uma expressão eminentemente ideológica, nas entrevistas a uma expressão mais pragmática por parte de representantes da CONTAG e da FETRAF, principalmente, em relação a inserção dos agricultores nessa lógica de

---

128. Ainda que tais discussões tenham começado antes e, de certa forma continuem presentes, entre 2003 e 2007 ocorreram os principais embates e a elaboração de várias medidas provisórias e leis que normatizaram a utilização de tal tecnologia na agricultura brasileira.

produção. Como se pode observar:

“Não adianta, a lógica da competitividade é inevitável. Se o agricultor familiar está produzindo 60 sacas de milho para vender por 10 reais, não vai ter lucro mesmo. O que ele precisa fazer então? Ele precisa produzir 100 a 150 sacas no mesmo espaço para aumentar sua renda, isso é fato, não adianta fugir. Então tem duas coisas urgentes: é preciso disseminar as tecnologias existentes e tornar a agricultura familiar competitiva e criar a consciência nos agricultores para formar cooperativas”. (Entrevista realizada em 17/07/2012).

Essa analogia com diferentes fontes permite duas observações pontuais, uma do ponto de vista metodológico, outro do ponto de vista analítico. Metodologicamente sinaliza a necessidade de tomar os discursos sociopolíticos como uma construção carregada de intencionalidades, ou seja, são produzidos dentro de um determinado cenário e visam algum tipo de afirmação dentro do campo de disputas em que estão inseridos.<sup>129</sup> Do ponto de vista analítico, percebe-se que por mais que a contraposição agricultura familiar versus agronegócio esteja presente no campo discursivo, as próprias organizações representativas acabam relativizando-a, na medida em que a inserção de seus representados nas cadeias da agricultura produtivista é uma demanda social que se coloca acima dos princípios ideológicos.

Possivelmente em decorrência do aumento do endividamento dos agricultores, já que a pauta de negociações das dívidas tem ganhado espaço nas reivindicações juntamente com a expansão do crédito, o discurso da contraposição ao agronegócio é reforçado com a ideia de superação desse modelo de produção hegemônico em nome de um projeto alternativo de desenvolvimento rural baseado nos princípios da agroecologia. Ainda que tomado como um horizonte distante, se compararmos a tonalidade desse discurso em organizações como a CONTAG e a FETRAF com outras organizações como o MPA- Movimento dos Pequenos agricultores e o MMC- Movimento das Mulheres Camponesas.

---

129. A ideia de campo de disputas é inspirada em Bourdieu (1996; 2004b). No caso em que estamos analisando, esse campo envolve os mais diversos segmentos familiares e patronais que constituem a agricultura brasileira, bem como os agentes e organizações que representam o agronegócio. Logo, os discursos são construídos a partir das posições, disposições e disputas próprias da constituição desse campo.

De qualquer forma, um projeto contra hegemônico parece emergir a partir de uma percepção política de que o modelo produtivista está calcado na exploração e não atende aos interesses e demandas dos agricultores familiares, especialmente da sua parcela mais precarizada. Assim, as proposições contra-hegemônicas consistem na articulação de estratégias que possibilitem aos agricultores de base familiar construir uma via baseada na autonomia em relação às cadeias produtivas do agronegócio. Essa via pauta-se na reinvenção da ideia de agricultura camponesa e na agroecologia como sistema de produção.

Do ponto de vista técnico-produtivo, a agroecologia refere-se a uma forma de se produzir na agricultura observando um manejo dos recursos naturais que se diferencia das práticas convencionais da agricultura moderna. Segundo Altieri (1989, p30) a agricultura convencional baseia-se numa premissa atomizada, ou seja, dedicam-se às práticas e manejos do solo, dos animais e das plantas com base na produtividade de uma dada cultura. As proposições da agroecologia visam justamente inverter essa lógica, propondo,<sup>130</sup> conforme Gliessman (2009), o equilíbrio dos fatores e o aproveitamento dos recursos de forma a evitar os desperdícios. Assim, a produção é pensada em função das necessidades locais e em consonância com a dinâmica ecológica.

Essa perspectiva de produção acaba aproximando tal sistema às práticas tradicionais camponesas. Conforme Leff (2000, p.132), “as práticas agroecológicas são compatíveis com a racionalidade camponesa, pois resultam do conhecimento agrícola tradicional, combinando-o com o da ciência agrícola moderna”. Na ótica desse autor, essa compatibilidade não resulta meramente da utilização de práticas tradicionais, mas de uma reinvenção destas práticas sob a luz de técnicas ecologicamente apropriadas. A ideia é que uma produção ecológica resulta de uma combinação entre as práticas tra-

---

130. A agroecologia em sua dimensão técnico-produtiva envolve algumas características, destacadas por Altieri (1989, p. 88), como a diversidade e continuidade espacial e temporal das culturas cultivadas; a policultura; o uso ótimo do espaço e dos recursos; a reciclagem de nutrientes que enriquecem o solo; a conservação da água; o controle da sucessão e proteção das culturas. Esse autor, diferentemente da visão hegemônica da ciência agrônoma, defende a superioridade de eficiência técnica da agroecologia sobre as técnicas da agricultura produtivista. Isso porque, parte de uma análise em longo prazo, onde não são contabilizados apenas os resultados imediatos da produtividade, mas a relação desta com todos os fatores envolvidos na produção, como o desgaste da qualidade do solo por exemplo.

dicionais camponesas, da ciência moderna e da cultura<sup>131</sup> como elemento mediador e estruturante dessa construção.

Tanto a agroecologia, como a forma camponesa de produção, são discursos construídos socialmente pelas representações de segmentos da agricultura de base familiar dentro do campo de disputas<sup>132</sup> em torno do desenvolvimento rural. As especificidades do processo de modernização da agricultura brasileira, bem como, as dinâmicas recentes acrescentadas pela expansão do agronegócio, possibilitaram a existência de formas familiares de produção com níveis de integração e inserção muito distintas na lógica produtivista.

O discurso social das organizações que propõe um modelo de agricultura camponesa, geralmente, se articula contra o agronegócio para contestar o modelo produtivista hegemônico. O trecho a seguir ilustra isso:

“Os agricultores tendem a serem “empregados disfarçados” do complexo agroindustrial que controlará o processo de produção de acordo com seus interesses de acumulação de maior capital. Os agricultores são tencionados a assumir maiores riscos e a produzir de acordo com as normas da indústria, interessada em vender mais insumos e adquirir matérias-primas mais baratas. O resultado é uma maior exploração dos agricultores e do meio ambiente e a destruição da soberania alimentar de povos inteiros”. (<[www.mst.org.br/](http://www.mst.org.br/)>. Soja Orgânica versus Transgênica. 30/10/2006).

Conforme vimos anteriormente, o sentido desse tipo de discurso se encontra no campo de disputas sociais em torno do desenvolvimento rural. Quando as representações sociopolíticas criam essa oposição em relação ao agronegócio, não quer dizer que elas não estão inseridas no mesmo, mas que politicamente elas o resignificam para dar sentido ao seu próprio projeto político. A projeção do agronegócio como uma espé-

---

131. Na visão de Leff (2000, p. 123) “a cultura ecológica é um sistema de valores ambientais que orienta os comportamentos individuais e coletivos, relativamente às práticas de uso dos recursos naturais e energéticos”.

132. O campo pode ser entendido também, seguindo o pensamento de Bourdieu (1996, p.149), como um campo de interesses, pois, cada campo ao se produzir, produz uma forma de interesse. Assim, o desenvolvimento rural pode ser entendido como um campo mais amplo que, diante da diversidade de segmentos que se relacionam com ele, possibilita a constituição de diferentes campos sociopolíticos que passam a defender seus interesses.

cie de inimigo é uma maneira de opor-se ao processo de dependência e especialização competitiva induzida pela lógica competitiva do modelo produtivista. A projeção de uma forma camponesa de produção apresenta-se como resposta às dificuldades que o modelo produtivista, materializado no termo agronegócio, oferece aos agricultores familiares com baixa inserção nas cadeias do agro.

Seja pela precária inserção ou pelo endividamento gerado por ela em alguns casos, algumas organizações como o MPA reconstruiu politicamente o discurso de uma agricultura camponesa. No trecho a seguir veem-se os pressupostos que fundamentam tal discurso.

Para que um povo seja livre ele precisa ser soberano. Por isso o Plano camponês defende a soberania alimentar, energética, genética e hídrica. Soberania alimentar quer dizer produção e comercialização da comida local, vinculada à cultura e ao modo de vida do povo, quer dizer também diversificação, afinal, para ter soberania alimentar é preciso produzir de tudo um pouco. Não podemos ficar dependentes dos grandes mercados para nos alimentarmos. Mas não basta apenas produzir, essa produção deve ser limpa, sem veneno, buscando o equilíbrio ambiental. Soberania Energética diz respeito à produção, controle e auto-consumo de energia. Precisamos mudar a nossa matriz energética. Temos diversas fontes de energia que ainda são pouco exploradas, e que causam menor ou nenhum desgaste ao meio ambiente, como os ventos, o sol, o biogás e a biomassa. Ter soberania genética é ter controle sobre nossas sementes e mudas. Não podemos ficar reféns das sementes transgênicas, controladas pelos grandes laboratórios. Precisamos buscar técnicas de recuperação, armazenagem e melhoramento de nossas sementes, e divulgar as experiências que já existem. (Projeto Político Camponês. <[www.mpa.org.br](http://www.mpa.org.br)>).

Considerando o campo de disputas acerca do desenvolvimento rural, a forma camponesa de produção e a própria ideia de campesinato precisam ser entendidas sociologicamente como construções sociopolíticas decorrentes das condições e relações dispostas em cada conjuntura. Assim, é possível concordar com autores como Shanin (2005) que concebem o campesinato contemporâneo como um discurso político. De certa forma, no caso brasileiro, esta teoria já havia sido apresentada por autores como Martins (1981) que, ao descrever historicamente as lutas no espaço rural brasileiro, aponta as conjunturas em que as lutas camponesas se fizeram presentes.

A retomada da ideia de uma forma de produção camponesa inspirada na agroeco-

logia constitui, na atual conjuntura, uma perspectiva de desenvolvimento rural que tem ganhado espaço no terreno do campo discursivo das organizações que representam a diversidade de segmentos familiares da agricultura brasileira. Sua ênfase parece ser mais forte em organizações como o MPA, o MMC e o MMC, por sinal, movimentos ligados à chamada Via Campesina. Ao que parece, tal discurso possui ressonância nos segmentos ainda não plenamente inseridos nas cadeias do agro, seja por ainda não terem acessado as políticas da agricultura familiar, seja pelo endividamento suscitado por tal inserção.

Contudo, as diferentes perspectivas de desenvolvimento rural presentes nas entidades representativas da agricultura de base familiar possuem um ponto de ligação: a busca pela manutenção da existência dos agricultores de base familiar na agricultura. Seja pela inserção nas cadeias do agronegócio ou por sua superação através da reinvenção do campesinato, o que permeia essas distintas manifestações é o fato de que, diante da competitividade imposta pelas cadeias do agronegócio, a permanência de um amplo conjunto de agricultores só se torna possível através de políticas muito específicas. Assim, os discursos de suas organizações se estruturam em dois ancoradouros: a competitividade da agricultura familiar e as práticas de uma agricultura ambientalmente sustentável. Essas duas formas discursivas parecem apresentar momentos distintos, pois, a primeira possuiu mais ressonância entre a década de 1990 e início de 2000 e a segunda vêm ganhando espaço a partir de meados do 2000.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Frente à discussão sobre o conceito de campesinato nos deparamos com duas perspectivas diferentes, mas que não se contradizem totalmente. O conceito clássico de campesinato ainda é válido tanto para analisar as questões pertinentes aos movimentos sociais do campo, como também a agricultura familiar já que o caráter familiar ainda é a base dos pequenos agricultores. Outra especificidade tratada aqui nos conduz a pensar a definição de camponês como uma conceituação política, ou seja, o conceito de campesinato, que no Brasil, sempre teve um caráter de luta política. Neste contexto, também a agricultura familiar, proposta nos anos 1990, também ganha conotação política ao partir de setores representativos sindicais.

Pensar as perspectivas de desenvolvimento rural no Brasil significa, primeiramente, considerar as condições sócio históricas de um conjunto amplo de agricultores que, por muito tempo, tiveram pouco acesso as políticas agrícolas. Assim sendo,

a busca pela inserção competitiva nas cadeias produtivas da agricultura comercial constitui uma demanda sociopolítica por parte desses segmentos cuja articulação resultou na construção da categoria agricultura familiar. Simultaneamente, as percepções sociopolíticas de algumas entidades representativas e movimentos sociais voltaram-se para a construção de uma perspectiva alternativa de desenvolvimento rural a partir da reinvenção do modo camponês de fazer agricultura. Essas duas perspectivas, apesar de suas diferenças e das críticas recíprocas que seus proponentes fazem uns aos outros, são parte de uma demanda social comum: a busca para que um conjunto diverso de agricultores de base familiar possa permanecer no cenário da agricultura brasileira.

---

## **Bibliografia**

- ABRAMOWAY, Ricardo. (1992). Paradigmas do capitalismo agrário em questão. São Paulo: Hucitec: ANPOCS: Editora da Unicamp.
- ALBERGONI, Leide e PELAEZ, Victor. (2007). Da Revolução Verde à agrobiotecnologia: ruptura ou continuidade de paradigmas? Revista Economia- UFPR, volume 33, número01; jan/jun.
- ALTIERI, Miguel. (1989). Agroecologia: as bases científicas da agricultura alternativa. Rio de Janeiro: PTA/FASE.
- AQUINO, Rubim Santos Leão de. (2005). Sociedade brasileira: uma história através dos movimentos sociais da crise do escravismo ao apogeu do neoliberalismo. Rio de Janeiro: Record.
- BOURDIEU, Pierre (Org). (2004). Ofício de Sociólogo: Metodologia da Pesquisa na Sociologia. Rio de Janeiro: Vozes.
- BOURDIEU, Pierre. (2004b). Coisas Ditas. São Paulo; Brasiliense.
- BOURDIEU, Pierre. (2002). O Poder Simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil.
- BOURDIEU, Pierre. (1996). Razões Práticas: Sobre a Teoria da Ação. Campinas: Papirus.
- CÂNDIDO, Antônio. (2001). Os parceiros do Rio Bonito: estudo sobre o caipira paulista e a transformação dos seus meios de vida. 9. ed. São Paulo: Ed. 34.
- CARDOSO, Ciro Flamarion. (1987). Escravo ou Camponês? O Protocampesinato Nero nas Américas. São Paulo: Brasiliense.
- CARVALHO, Horácio Martins de. (2005). O campesinato no século XXI: possibilidades e condicionantes do desenvolvimento do campesinato no Brasil. Petrópolis: Vozes.
- CAUME, Davi José. (2009). Agricultura Familiar e Agronegócio: Falsas Antinomias. Redes,

- Santa Cruz do Sul, RS, p. 26-44, jan/abril.
- CHAYANOV, Alexander V. (1981). Sobre a teoria dos sistemas econômicos não capitalistas. In: SILVA, Jose Graziano da; STOLCKE, Verena. A Questão agrária. São Paulo: Brasiliense.
- FERNANDES, Bernardo Mançano. (2004). O fim do campesinato? In: Via Campesina do Brasil: um referencial para o campesinato no Brasil (versão preliminar). Curitiba, Disponível em: FOUCAULT, Michel. (2002). A Ordem do Discurso. São Paulo: Edições Loyola.
- GLIESMAN, Stephen. (2009). Agroecologia: processos ecológicos em agricultura sustentável. Porto Alegre: UFRGS.
- GOHN, Maria da Glória. (2003). Teoria dos movimentos sociais. 3. ed. São Paulo: Loyola.
- GOODMAN, David, SORJ, Bernardo e WILKINSON, John. (1990). Da lavoura às biotecnologias. Rio de Janeiro: Campus.
- GRAZIANO SILVA, José. (1982). A Modernização Dolorosa. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- GRAZIANO SILVA, José. (1998). A Nova Dinâmica da Agricultura Brasileira. Campinas: Unicamp. <[http://www2.prudente.unesp.br/dgeo/nera/Bernardo2006\\_bibliografia/agricultura-familiar.pdf.2007](http://www2.prudente.unesp.br/dgeo/nera/Bernardo2006_bibliografia/agricultura-familiar.pdf.2007)>.
- KAUTSKY, Karl. (1980). A questão agrária. 3. ed. São Paulo: Proposta Editorial.
- LEFF, Enrique. (2000). Ecologia, capital e cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável. Blumenau: Edifurb.
- LÊNIN, Vladimir I. (1985). O desenvolvimento do capitalismo na Rússia: o processo de formação do mercado interno para a grande indústria. 2.ed. São Paulo: Nova Cultural.
- LUNA, Francisco Vidal e KLEIN, Herbert. (2007). O Brasil Desde 1980. São Paulo: a Girafa Editora.
- MARTINS, José de Souza. (1981). Os camponeses e a política no Brasil. Petrópolis: Vozes.
- NAVARRO, Zander e PEDROSO, Maria Theresa Macedo. (2011). Agricultura familiar: é preciso mudar para avançar. Brasília: Embrapa.
- NEVES, Delma P. (2011). Agricultura familiar: quantos ancoradouros! Disponível em: <<http://www.coptec.org.br/biblioteca/Campesinato%20e%20Reforma%20Agr%20e%20Rural/index.html>>.
- PAULILO, Maria Ignez Silveira. (1998). Terra à vista...e ao longe. 2. ed. Florianópolis: Editora da UFSC.
- PAULILO, Maria Ignez. (1990). Produtor e Indústria: Consensos e Dissensos. Florianópolis: UFSC.
- PLOEG, Jan Douwe Van der. (2006). “O modo de produção camponês revisitado”. In: SCHNEIDER, Sérgio. A diversidade da agricultura familiar. Porto Alegre: Editora da UFRGS, pp. 13-54.
- PLOEG, Jan Douwe Van der. (2008). Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia



- e sustentabilidade na era da globalização. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- POLANYI, Karl. (2000). A grande transformação: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Elsevier.
- PORTO, Maria Stela G. e SIQUEIRA, Deis E. (1994). A pequena produção no Brasil: entre os conceitos teóricos e as categorias empíricas. Cadernos de Sociologia. Porto Alegre: PPGS/UFRGS, vol. 6, p. 76-88.
- SACHS, Ignacy. (1986). Espaços, tempos e estratégias do desenvolvimento. São Paulo: Vértice.
- SCHNEIDER, Sérgio (org). (2009). A diversidade da agricultura familiar. Porto Alegre: UFRGS.
- SHANIN, Theodor. (1980). A definição de camponês: conceituações e desconceituações: o velho e o novo em uma discussão marxista. Estudos CEBRAP: Trabalho e dominação; número 26. São Paulo. CEBRAP.
- WANDERLEY, Maria de Nazaré B. (2001). Raízes históricas do campesinato brasileiro. In. TEDESCO, João Carlos. Agricultura familiar: realidades e perspectivas. 3 ed. Passo Fundo: EDIUPF.

### **Fontes Documentais**

- <http://www.mpa.org.br>  
<http://www.mst.org.br>  
<http://www.fetra.org.br>  
<http://www.viacampesina.org>  
<http://www.contag.org.br>

### **Entrevistas**

- Entrevista com Walter Israel da Silva (MPA), realizada em 19/07/2012.
- Entrevista com Vera Azevedo (CONDRAF), realizada em 09/07/2012.
- Entrevista com Antoninho Rovaris (CONTAG), realizada em 17/07/2012.

Tercer Congreso de la Internacional del Conocimiento

# Foro Bienal 2013 Iberoamericano de Estudios del Desarrollo



Santiago de Chile  
Del 7 al 10 enero de 2013



Estudios del  
desarrollo.  
Nuevas rutas  
hacia el bienestar  
social, económico  
y medioambiental



Red  
Iberoamericana  
de Estudios  
del Desarrollo  
**RIED**

Desarrollo y  
bienestar

Entrega de resúmenes: 30 de junio de 2012  
Entrega de ponencias: 31 de agosto de 2012

Mayores informes:  
<http://bit.ly/GEcC94>

Envío de ponencias:

Dr.ª Sofía Boza Martínez, [sobagoza@u.uchile.cl](mailto:sobagoza@u.uchile.cl)  
Universidad de Chile (Chile)

Dr. Luis Enrique Gutiérrez Casas, [legz@uaq.mx](mailto:legz@uaq.mx)  
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (México)

Dr. Adrián Rodríguez Miranda, [adrianrodriguezr@gmail.com](mailto:adrianrodriguezr@gmail.com)  
Universidad de la República (Uruguay)

Mtro. Cuauhtémoc Modesto, [prospectiva\\_economica@yahoo.com.mx](mailto:prospectiva_economica@yahoo.com.mx)  
Universidad Autónoma de San Luis Potosí (México)



iecon







Red  
Iberoamericana  
de Estudios  
del Desarrollo



Instituto de Economía  
Facultad de Ciencias Económicas y de Administración  
Universidad de la República



Red Temática de Estudios sobre  
el Desarrollo



MINISTERIO DE  
DESARROLLO SOCIAL



Ministerio de Desarrollo Social



Facultad de Ciencias Sociales  
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

ISBN: 978-9974-8368-9-1



9 789974 836891