

UniRío
editora



Territorios latinoamericanos

Ciudades, ruralidades y políticas de desarrollo

Edgardo Carniglia y Analía Emiliozzi (Coords.)

ISBN: 978-987-688-388-7

e-book

Colección Académico-Científica



Territorios latinoamericanos : ciudades, ruralidades y políticas de desarrollo /
Edgardo Carniglia ... [et al.]. - 1a ed. - Río Cuarto : UniRío Editora, 2020.
Libro digital, PDF - (Académico científica)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-688-388-7

1. Ciencias Sociales y Humanidades. 2. Sociología Rural. 3. Carreras de Posgrado. I. Carniglia, Edgardo.
CDD 301.098

Territorios latinoamericanos : ciudades, ruralidades y políticas de desarrollo.

Edgardo Carniglia; Analía Emiliozzi (Coordinadores)

2020 © *UniRío editora*. Universidad Nacional de Río Cuarto
Ruta Nacional 36 km 601 – (X5804) Río Cuarto – Argentina
Tel.: 54 (358) 467 6309 – Fax.: 54 (358) 468 0280
editorial@rec.unrc.edu.ar
www.unirioeditora.com.ar

Primera edición: *junio de 2020*

ISBN: 978-987-688-388-7



Este obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 2.5 Argentina.

http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/ar/deed.es_AR

Índice

Prólogo I	5
<i>Mónica Donadoni y Pamela Natali</i>	
Prólogo II	9
<i>Rogério Leandro Lima da Silveira</i>	
Prólogo III	14
<i>Danú Alberto Fabre Platas</i>	
Presentación	16
<i>Edgardo Carniglia y Analía Emiliozzi</i>	
Dimensiones del territorio urbano en el siglo XXI	22
La construcción de un índice de vulnerabilidad social municipal en el marco del desarrollo sustentable en México	23
<i>Madelyn Avila Vera</i>	
Crecimiento urbano y sostenibilidad territorial en la ciudad de Río Cuarto: aportes a la planificación y gestión urbana	39
<i>María de los Angeles Galfioni</i>	
Análise das trajetórias migrantes internacionais recentes na cidade média de Santa Cruz do Sul /RS - um olhar sobre o passado: a situação dos migrantes antes da migração	52
<i>Gisele Padilha Simão</i>	
O ensino de história local: conhecer para pertencer	66
<i>Bianca Tamara de Siqueira</i>	
Condomínios horizontais fechados e a relação dialética entre norma e território: o caso do litoral norte do Rio Grande do Sul-Brasil	79
<i>Mariana Barbosa de Souza</i>	
A política e o déficit habitacional: uma análise sobre a situação no Brasil e no município de Santa Cruz do Sul-RS	93
<i>Helena de Moura Vogt</i>	
Ruralidad y ambiente en el desarrollo territorial	106
La importancia de la Franja Urbano Rural y su planificación espacial: breve análisis sobre el Sur de Córdoba, Argentina	107
<i>Emiliano Javier Cabe</i>	

Biocombustibles, agricultura científica y especialización productiva regional en el sur de la provincia de Córdoba	120
<i>Ricardo Alfio Finola</i>	
Abordagem sobre desenvolvimento regional no contexto territorial do Estado Do Amazonas	134
<i>Vlamir do Nascimento Seabra</i>	
La política territorial en contextos diversos	149
Difusión de conocimientos para la innovación de producto en el marco de una organización interfirma: análisis vincular de MiPyMEs fabricantes de electrónica de la ciudad de Córdoba	150
<i>Cecilia Bressan</i>	
Biocombustibles en Argentina: factores que propician su producción y los debates contemporáneos sobre su funcionalidad.....	167
<i>Mónica Castro</i>	
Una aproximación conceptual al grupo dominante en el territorio de Río Cuarto.....	180
<i>Analía Laura Emiliozzi</i>	
Red comunitaria como estrategia para el desarrollo territorial desde lo local: una propuesta de gestión orientada hacia el buen vivir	195
<i>Adriana Guzmán Reyes</i>	
Sociedad civil organizada y dinámicas territoriales. Aproximaciones meta-valorativas sobre un modelo de gestión del territorio con enfoque de cuenta social.....	206
<i>Julio César Mendoza Marín</i>	
Dinâmicas participativas: dos espaços de debates aos avanços democráticos nas conferências de saúde.....	220
<i>Maria Raquel Pilar Steyer</i>	
Os desafios à conquista do direito à cidade no Brasil: a efetividade do estatuto da cidade em cidades médias do Rio Grande do Sul.....	233
<i>Fernanda Teixeira Jardim</i>	
Identificación de bienes y servicios ecosistémicos del bosque de caldén.....	250
<i>Diego Tello</i>	

Prólogo I

*Mónica Donadoni*¹ y *Pamela Natali*²

Resulta una tarea sumamente gratificante dejarles a su alcance esta colección de contribuciones de jóvenes investigadores que, en tiempos en los que la educación pública superior en nuestro país se encuentra —al menos— desvalorizada, apuestan a la formación académica de posgrado integral y de calidad reivindicando su relevancia así como su raíz y sentido sociales.

Quisiéramos rescatar el proceso realizado por estos tesistas en transformar sus versiones originales de los escritos presentados en el Seminario, a partir de los aportes que recibieron de los colegas participantes. El resultado es este libro, un esfuerzo colectivo que busca aportar ideas a la discusión abierta sobre los conflictos socioeconómicos y ambientales derivados de la ocupación de los espacios urbanos y rurales y de la explotación de sus recursos, así como también de los actores y las formas de gestión del territorio. Encontramos en estos trabajos diferentes temáticas y aportes teóricos, propuestas metodológicas y de estudios de caso que permiten abonar a la comprensión de aquellos complejos procesos —pasados, actuales y en prospectiva— del desarrollo territorial.

En este sentido, Emiliano Cahe enfoca su análisis en la estructura y las funciones actuales de la franja urbano-rural del sur de la provincia de Córdoba. El trabajo permite identificar cómo la proyección de los patrones de poblamiento actual y la elevada conversión de tierras rurales para el desarrollo de áreas urbanas generan un conjunto de problemáticas socioeconómicas y ambientales, las cuales representan un desafío para la sociedad y para los encargados de diseñar y gestionar las políticas públicas. Propone, además, el análisis con patrones de poblamiento alternativo que pudieran minimizar tales efectos territoriales adversos y nos plantea la necesidad de pensar modelos de planificación más sostenibles.

1 Licenciada en Economía. Magister en Desarrollo y Gestión Territorial. Docente-investigadora FCE-UNRC. mdonadoni@hotmail.com

2 Licenciada en Economía. Docente-investigadora FCE-UNRC. pmnatali@gmail.com

En la misma línea, partiendo del reconocimiento de que la dinámica de los centros urbanos es producto de tensiones entre diferentes actores y dimensiones —económicas, políticas, sociales y ambientales—, los resultados del trabajo de María de los Angeles Galfioni pretenden aportar a la discusión integral para la planificación y gestión urbana de la ciudad de Río Cuarto. En primer lugar, su análisis se centra en los patrones de crecimiento urbano de la ciudad entre 1980 y 2013 advirtiendo sobre la emergencia de conflictos socioambientales que se profundizarían si dicha tendencia persiste en el tiempo. Seguidamente, propone y evalúa escenarios alternativos a partir de un conjunto de indicadores para determinar el grado de sostenibilidad territorial de los mismos.

Ambos trabajos aportan al conocimiento de las problemáticas económicas, sociales y ambientales derivada de los patrones de expansión demográfica en espacios urbanos y rural-urbanos en Río Cuarto, pero también resultan en un aporte al diseño de marcos normativos integrales para el ordenamiento territorial.

Por su parte, el objetivo del trabajo de Diego Tello consiste en analizar el estado de valoración económica de los beneficios que produce el bosque nativo de caldén gestionado por establecimientos agropecuarios privados en el distrito biogeográfico de dicho bosque en Argentina. Resulta novedoso y de gran interés en dicho análisis el abordaje desde una perspectiva ecosistémica integral, en contraste con otros trabajos relacionados con los bienes y servicios que dichos bosques brindan a la sociedad, los cuales solo incorporan una postura disciplinar, especializada. A partir de ello el autor identifica y clasifica los bienes y servicios ecosistémicos (BSE) del bosque, determinando que su valoración económica es diferenciada según se trate de servicios comerciales, de regulación o culturales y señalando la necesidad de incluir los BSE aún no valorados en la toma de decisiones para la conservación de los caldenales.

A partir de enfoques diferenciados, los trabajos de Mónica Castro y Alfio Finola aportan a la comprensión de los procesos de apropiación de los recursos territoriales desde la producción de biocombustibles. De este modo, retomando las discusiones acerca de las consecuencias de la explotación de los recursos naturales en regiones cuya base productiva está asen-

tada en los mismos, el escrito de Mónica Castro aborda el debate en torno a las implicancias de la producción de biocombustibles en Argentina. Realiza una completa revisión bibliográfica identificando posturas críticas que destacan el carácter extractivista de la economía argentina y algunas discusiones acerca de la soberanía alimentaria y posiciones más “amigables” con este tipo de producciones, resaltando las potencialidades en términos de dinamismo económico y en el mercado de trabajo. Rescata, sin embargo, el imprescindible rol del Estado como potenciador o morigerador de los efectos de producciones que se sustentan en la utilización de dichos recursos.

Por su parte, Alfio Finola reflexiona acerca de la territorialización de nuevos actores y modelos tecnológicos y organizacionales en espacios urbanos a partir del análisis de la industria bioetanolera en la provincia de Córdoba. Destaca en su labor la selección y construcción de categorías analíticas sustentadas tanto en desarrollos teóricos como en la propia experiencia del trabajo de campo. El caso de estudio refuerza la noción de cómo, sobre la base de actividades productivas tradicionales, la agricultura científica con actores renovados va ganando terreno en la apropiación de los recursos del territorio; sin embargo, no se vería modificada la desigual estructura productiva, la concentración económica entre agentes ni el rol de los centros urbanos como sustento de infraestructura, de servicios y de difusión tecnológica.

Los aportes de Analía Emiliozzi y Cecilia Bressan resultan interesantes en términos teóricos y metodológicos, respectivamente. El escrito de Emiliozzi nace del interés por repensar y construir la categoría analítica de “grupo dominante” que permita determinar cuál ha sido el rol desempeñado por ese grupo en la ciudad de Río Cuarto durante el denominado modelo de industrialización sustitutiva de importaciones. Su punto de partida es la idea de que la identificación de los sujetos de la transformación espacial y territorial de un determinado periodo histórico permite pensar en los lineamientos que conducen el desarrollo de un territorio. Algunos resultados de su análisis abonan la idea de que los grupos ligados a la producción agropecuaria en la ciudad han privilegiado un estilo de desarrollo vinculado con las formas en que el país se fue insertando —de manera funcional y dependiente— a los mercados internacionales.

Por otro lado, desde la articulación de las perspectivas de los sistemas nacionales de innovación, las teorías de las organizaciones y el enfoque de la incrustación de la sociología económica, el trabajo de Cecilia Bressan pone el foco en identificar patrones de difusión de conocimientos entre las micro, pequeñas y medianas empresas fabricantes de electrónica en la ciudad de Córdoba. Basándose en la riqueza de la fuente primaria de información utilizada y el marco analítico de redes sociales, es posible reconocer los vínculos entre actores de la cámara que nuclea a dichas empresas, las regularidades de los mismos y la estructura de dicha red en relación con la transferencia de conocimientos. Es, en este sentido, que se destaca cómo las firmas menos innovadoras tienen un rol preponderante en la difusión de conocimientos para la innovación de producto y cómo ello permite inferir algunas consecuencias interesantes para la comprensión del desarrollo territorial.

Finalmente, conforma este grupo de trabajos el de una maestranda mexicana, invitada por la parte argentina a este seminario por estar desarrollando una estadía de investigación en nuestra universidad con la dirección del profesor local Gustavo Busso. La propuesta de Madelyn Avila Vera intenta acercarse a las desventajas sociales de la población mexicana desde una perspectiva multidimensional en el marco del desarrollo sustentable. A partir de la perspectiva teórica-metodológica de la vulnerabilidad social, una de las riquezas del trabajo resulta en la atenciosa construcción de un índice de vulnerabilidad social municipal (IVSM) que permite disponer de una fotografía actualizada de las disparidades socio-territoriales del país. Puesto en relación con las políticas públicas en materia de bienestar social, el trabajo da cuenta de la necesidad de reforzar la gestión de dichas políticas a nivel sectorial e interescalar de modo que garanticen una base inicial de derechos sociales en términos de empleo decente, vivienda digna e infraestructura social básica de calidad.

De este modo, el sintético recorrido realizado hasta aquí no se agota en la presentación de estos valiosos aportes, sino más bien se constituye en una invitación a zambullirse en la lectura de los mismos de manera tal que nos permita identificar, comparar, criticar e incluso repensar poniéndolos en diálogo con nuestras propias prácticas.

Prólogo II

*Rogério Leandro Lima da Silveira*³

O tempo em que vivemos nos apresenta um conteúdo cambiante e acelerado em um contexto de economia globalizada, onde as mudanças no padrão tecnológico e produtivo se fazem acompanhar da emergência de novas formas espaciais, ou da presença de velhas formas espaciais com novos conteúdos.

O processo em curso de globalização da economia capitalista permite identificar a constituição de um mercado hierarquizado e articulado pelo capital monopolista. Este mercado pressupõe uma configuração espacial onde a fluidez da informação, dos produtos, das relações sociais e do próprio capital possa ocorrer, com destaque para a aceleração da circulação do capital e sua correspondente acumulação.

Nesse período também de reestruturação produtiva, o processo de desenvolvimento territorial tem se realizado num contexto de ampliação e crescente complexidade da divisão territorial do trabalho e das diversas formas de circulação e mobilidade geográfica de capitais, mercadorias, informações e pessoas. Isso tem levado, como nos ensinou o geógrafo brasileiro Milton Santos, a uma maior diversificação e complexificação dos objetos e das ações, redefinindo, assim, a forma, o conteúdo e a dinâmica do território, em suas distintas escalas espaciais.

A integração econômica e financeira dos mercados, viabilizada pela difusão do meio técnico-científico informacional, com destaque para as modernas redes técnicas de transporte e de comunicação, tem promovido simultaneamente um alargamento do contexto da produção, e um aprofundamento da especialização produtiva no espaço geográfico. Isso tem exigido níveis mais elevados de produtividade das empresas e melhores condições de competitividade dos países, das regiões, das cidades e dos

³ Geógrafo. Doutor em Geografia, pela Universidade Federal de Santa Catarina. Pesquisador do CNPq. Coordenador e Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Professor do Departamento de Ciência, Humanidades e Educação, da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), Brasil.

espaços rurais, engendrando o predomínio de usos corporativos e desiguais do território.

Essa dinâmica de desenvolvimento territorial, como assinalado pelo geógrafo português João Ferrão, tem se caracterizado pelo agravamento das disparidades territoriais, aumento da fragmentação territorial, ampliação das dependências e pelo reforço das interdependências entre cidades, entre espaços urbanos e rurais, e entre regiões. Na compreensão dessa realidade dinâmica e complexa, distintas perspectivas teóricas e diferentes esforços de pesquisa têm sido realizados no campo das Ciências Sociais, lançando luzes e problematizando novos aspectos e novas repercussões desses processos no território.

Neste contexto, se de um lado, é fundamental que ocorra a reflexão quanto aos efeitos e às determinações da globalização econômica em relação à produção e à estruturação dos espaços regionais, de outro lado, também se faz indispensável analisar e compreender como os territórios regionais em nossa América Latina, apresentam suas dinâmicas socioespaciais, constroem suas políticas e ações de planejamento e de desenvolvimento regional.

As ações de cooperação, intercâmbio e parceria científica desenvolvidas entre a Universidade de Santa Cruz do Sul e a Universidad Nacional de Río Cuarto, desde 2015, tem buscado contribuir com esse debate e procurado conhecer melhor a dinâmica socioespacial, bem como compreender e aperfeiçoar as políticas de desenvolvimento territorial em territórios regionais no Sul do Brasil e no noroeste da Argentina.

Com esse propósito, os trabalhos dos alunos tesistas, de mestrado e de doutorado, do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional, da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), reunidos nessa coletânea organizada pelos colegas e pesquisadores argentinos da Universidad Nacional de Río Cuarto, buscam também contribuir. Os trabalhos dos tesistas brasileiros se encontram em diferentes estágios de desenvolvimento. Alguns, ainda estão em seu estágio inicial, apresentando resultados iniciais e parciais de pesquisa. Outros, já foram concluídos e apresentam aqui os resultados finais de seus estudos.

Um primeiro trabalho é o de Helena de Moura Vogt que discute brevemente a constituição e os objetivos das Políticas Habitacionais no Brasil, além de elucidar resultados do déficit habitacional brasileiro, fornecido pela Fundação João Pinheiro - FJP. No artigo são analisados os conflitos entre os objetivos das políticas e os dados quantitativos da real situação habitacional do país, evidenciando a necessidade de avaliações e monitoramento das políticas no território. Na análise, a autora estuda o caso do município de Santa Cruz do Sul/RS, onde conclui que os problemas habitacionais, nas suas diversas carências, não foram sanados, apesar da forte produção da construção civil estimulada pela Política Habitacional do Brasil.

Já o trabalho de Bianca Tamara de Siqueira aborda a importância do ensino da história local para o desenvolvimento regional, ao considerar que o local precisa estar fortalecido para contribuir no desenvolvimento da região, e para que consiga preservar suas particularidades e identidade. A autora analisa o ensino de História Local, observando como o Estado planeja suas políticas educacionais, e como elas refletem nas Instituições locais. A autora considera que o ensino de História Local é parte integrante fundamental para a compreensão do território e no exercício da democracia e da cidadania.

Em terceiro lugar temos o trabalho de Gisele Simão que analisa as experiências de migrantes internacionais recentes em cidades médias, especialmente os que fixaram residência nos últimos dez anos no município de Santa Cruz do Sul-Rio Grande do Sul. A autora ao analisar a migração e sua relação com os territórios, destaca como fundamental considerar não somente os fatores estruturais, mas também as variáveis e os condicionantes do ponto de vista político, econômico e social que influenciam na intensidade e na direção dos movimentos migratórios nos distintos territórios, uma vez que, com a globalização, esses fluxos de pessoas vêm sofrendo alterações. Igualmente destaca como essencial no estudo que se conheça as trajetórias dos imigrantes estrangeiros rumo à Santa Cruz do Sul, tanto no que tange ao momento anterior, quanto ao posterior do processo migratório.

Em seguida temos o trabalho de Maria Raquel Pilar Steyer que aborda a importância das Instituições Participativas quanto à efetividade da política pública de saúde. Aborda, como caso de estudo, a participação popular nas Pré-Conferências municipais de saúde e na 6ª Conferência Municipal de Saúde realizada nos meses de março e abril de 2019, no município gaúcho de Rio Pardo, enquanto preparação para as etapas de conferências estadual e nacional de saúde. A autora também analisa a efetividade dos espaços de instituições participativas de política pública de saúde por esse espaço de discussão e deliberação da conferência municipal de saúde configurar um espaço público já institucionalizado, marcado pela proximidade da sociedade civil e o Estado no envolvimento da ação coletiva.

Já o trabalho de Vlamir Seabra apresenta uma reflexão sobre o conceito de desenvolvimento e suas perspectivas práticas implantadas no Estado do Amazonas-Brasil, analisando como a visão de políticas públicas de cunho desenvolvimentista moldaram o território do Estado do Amazonas. O autor assinala que o desenvolvimento incentivado pelo governo brasileiro para o Estado do Amazonas através da isenção fiscal e do processo de substituição de importações para a produção de bens consumo duráveis, tem um viés bastante concentrador em termos de renda. Nesse modelo de desenvolvimento, a maior parte dos investimentos econômicos se concentram na capital do Estado Amazonas, gerando nas cidades do interior uma total dependência de recursos federais oriundos dos fundos de participação dos municípios, já que as cidades não apresentam dinâmicas de desenvolvimento econômico que gerem renda para a manutenção e suporte das infraestrutura básica dos municípios.

Na sequência temos o trabalho de Mariana Barbosa de Souza que defende a importância de se considerar na análise dos processos de desenvolvimento regional o território enquanto fonte não-formal do Direito. A autora apresenta as vertentes de interpretação do conceito de território e sua relação com o conceito de norma, no Brasil, destacando o marco teórico no qual fundamentou sua interpretação. Apresenta o entendimento de espaço geográfico, que leva em consideração que a sua constituição contempla um sistema de objetos, destacando-se os objetos técnicos. Propõe em sua análise que a norma jurídica, seja vista não como algo dado,

neutro e perfeito, mas sim como resultado de interesses e de construções, indo além da acepção positivista do Direito, ou seja, vista como além do texto normativo, pensando-se que quem interpreta a norma também está produzindo o Direito.

Por fim, concluindo as contribuições dos tesistas brasileiros, temos o trabalho de Fernanda Teixeira Jardim que aborda os desafios para a implementação do Estatuto da Cidade nas cidades médias brasileiras. A autora analisa esse processo, estudando como se apresenta a previsão legal dos instrumentos do Estatuto da Cidade por parte dos municípios médios do Rio Grande do Sul (RS), utilizando-se de dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic, efetuada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2015. O artigo apresenta os resultados da pesquisa que verificou a efetividade do Estatuto da Cidade em duas cidades médias do Rio Grande do Sul, Santa Cruz do Sul e Bento Gonçalves, identificando se os instrumentos urbanísticos previsto em lei estão sendo aplicados por estes municípios.

Prólogo III

*Daniú Alberto Fabre Platas*⁴

Es siempre afortunado dar lectura a textos que nos ofrezcan una mirada fresca, atrevida, que va más allá de la labor investigativa en sí. Eso es justo lo que a continuación podrán experimentar.

Los trabajos que dan vida a esta sección mexicana son presentados por Adriana Guzmán Reyes (“Red comunitaria como estrategia para el desarrollo territorial desde lo local: una propuesta de gestión orientada hacia el buen vivir”) y Julio César Mendoza Marín (“Sociedad civil organizada y dinámicas territoriales. Aproximaciones metavalorativas sobre un modelo de gestión del territorio con enfoque de cuenca social”). En los dos se observa de manera fiel esta inquietante y aventurada labor académica.

A través de su lectura puedo afirmar que la necesidad de estos planteamientos responde a una triple problemática:

1. A la evidente existencia de una crisis epistemológica para abordar dichos escenarios en el terreno académico y de construcción de política social. Así, Guzmán Reyes plantea estrategias de intervención y de gestión comunitaria, fundadas en un tejido social a través de Redes de cooperación glocal; mientras que Mendoza Marín, atiende a la necesidad imperante de evaluar —desde parámetros sociales diversos y desde los sujetos sociales mismos— los procesos que distintas organizaciones sociales y no gubernamentales deconstruyen en su vida cotidiana.
2. A la ausencia siempre constante de insumos claros para la toma de decisiones en las políticas públicas y en la planeación del ejercicio mismo de hacer comunidad y comunalidad y,
3. a la intencionalidad de responder a una necesidad-demanda por parte la sociedad, para pensar algunas estrategias de acción claras, en sujetos y territorialidades concretas con respecto a tres grandes

⁴ Doctor en Sociología. Docente-investigador del Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores Económicos y Sociales (IISES), Universidad Veracruzana, México

campos de reflexión y de acción académica: el económico, el ambiental y el social.

Cada uno de los autores, y entre ellos, nos muestran una serie de coincidencias y distancias que mucho merecen ser señaladas, con la sana intención de destacar la importancia de ambos trabajos. Aquí y ahora, por una cuestión de espacio, anotaré solo algunos elementos en común, esperando no caer en una simplificación de su obra.

En el terreno de las coincidencias

Ambos textos asumen como eje transversal de reflexión un posicionamiento epistémico que se acerca —a veces más, a veces menos— a la idea del buen vivir. A esta intencionalidad de recuperar algunos saberes heredados por generaciones previas y, después de ponerlos a prueba, socializarlos (compartirlos entre los colectivos) y sociabilizarlos (reconocerlos colegiadamente como útiles) para apropiarse de ellos y aplicarlos.

Ambos “miran” *tridimensionalmente* al “objeto de estudio”, diseccionándolo analíticamente en grandes campos de la realidad social, ambiental y económica; para, después, en un ejercicio de reconstrucción y de acción articulada, poder traducirlos en acciones (de intervención intra-comunitaria y/o de metaevaluación territorial, respectivamente).

Ambos sostienen como estrategia fundamental de su quehacer, partir de un análisis de diagnóstico desde las voces de los locales; desde las inquietudes, opiniones y percepciones del actor central del proceso. Sin declinar la triangulación epistémica de considerar las voces institucionales-gubernamentales y las ofertas y voces de la academia.

Y, pretendiendo articular lo anterior, ambos asumen como inquietud central repensar el concepto de desarrollo y proponer formas críticas e innovadoras de aprehenderlo, sugiriendo el debate hacia el terreno conceptual del mismo. Siendo esto un ejercicio no solo relevante en el terreno teórico, sino indispensable en el campo epistémico; al margen de ser una tarea formativa trascendental en nuestro espacio académico-universitario y, sin duda, en la construcción de insumos que orienten de manera informada la toma de decisiones en el campo de las políticas públicas.

Presentación

*Edgardo Carniglia*⁵ y *Analía Emiliozzi*⁶

1.

¿América Latina?

La pregunta conmueve siempre a propios y extraños desafiando toda respuesta de la teoría social con carácter unidimensional, sincrónico y descontextualizado.

Las respuestas, entonces, abundan en perspectivas diversas como, entre otras, las siguientes miradas de una recopilación hartamente incompleta sobre la muy compleja condición latinoamericana:

- El descubrimiento del otro, los americanos, que interpela en el siglo XVI el sentido europeo de pertenencia a una misma especie fundando el mayor genocidio de la historia humana (Todorov, 2003).
- Un gesto, casi al unísono, de liberación del legado colonial y sus mutaciones posteriores (Halperín Donghi, 2011).
- Una idea o invención conceptual de una potencia colonial europea en su disputa geopolítica de la segunda mitad del siglo XIX con otras naciones colonizadoras (Mignolo, 2007).
- Una permanente controversia constitutiva sobre los modelos de desarrollo económico-social (Hoppenhayn, 1995; Madoery, 2016; Svampa, 2016).
- Una extensa dinámica y un presente renovado de dependencia económica (Ribeiro, 1971; Kay, 1990; Marini, 2007; Svampa, 2016).

5 Doctor en Ciencias Sociales. Docente-investigador, Departamento de Ciencias de la Comunicación, Universidad Nacional de Río Cuarto (Argentina). Director del ISTE – Instituto de Investigaciones Sociales, Territoriales y Educativas (UNRC-CONICET). ecarniglia@hum.unrc.edu.ar

6 Licenciada en Ciencia Política (UNRC) y Magister en Desarrollo y Gestión Territorial (UNRC) – Docente-investigadora, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Río Cuarto - aemiliozzi@fce.unrc.edu.ar

- Una muy turbulenta trayectoria, atravesada por numerosas violaciones del emancipador principio democrático, en la conformación de la matriz política institucional (Ansaldi y Giordano, 2012).
- El continente o subcontinente más desigual y violento de las últimas décadas (Pérez Sáinz, 2016; CEPAL, 2018).
- Un ambiente sumamente diverso que en la centuria XXI no escaparía, como otros, a la fragilización por una huella humana acaso de dimensión geológica (Lussault, 2019).
- Una cultura de mestizajes e hibridación entre patrones tradicionales, modernos y posmodernos (Canclini, 2001).
- Un pensamiento del siglo XX marcado por las relaciones complejas entre la modernidad y la identidad (Devés Valdez, 2000).
- Unos consumos culturales con particulares modos, medios y géneros de la comunicación social (Sunkel, 1999).
- La ambivalente viabilidad de la incorporación a la globalización en el siglo XXI mediante la producción cultural, la migración y la deuda externa (Canclini, 2014).
- Una histórica demanda de integración regional frustrada y re-emergente al mismo tiempo (Abinzano, 1993; Franco y Di Filippo, 1991).
- Una discursividad literaria diversa que funda ciudades imaginarias como escenarios de mayor visibilidad de los conflictos o tensiones de la vida moderna (Heffes, 2008).
- La especulación como un género literario con temporalidades y territorios propios que entra en la ambivalente imaginación pública mediante la realidadficción (Lumer, 2010).

En este contexto a la vez intelectual y político, la metáfora del territorio es promovida, por ejemplo desde un recientemente premiado ensayo de la socióloga argentina Maristella Svampa (2016), como una renovada pan-categoría de la cuestión social latinoamericana.

Nuestra perspectiva, con una mirada relacional y diacrónica, concibe al territorio como una encrucijada multidimensional de la cuestión social

latinoamericana por cuanto focaliza al mismo tiempo las relaciones entre las cosas, como un sustrato físico-natural; entre las cosas y los seres humanos, en una dinámica económica; entre los seres humanos, en tanto trama socio-política; y entre los sentidos o significados, esa urdimbre simbólica-cultural de la vida cotidiana.

2.

Si la edición de libros equivale a la creación de hijas e hijos, según propone una fórmula existencial muy popular al menos en Argentina, cabe siempre reconocer a los sujetos y las circunstancias que fecundan y materializan la génesis de una obra. El reconocimiento resulta más pertinente cuando el texto representa un esfuerzo intelectual colectivo de numerosos integrantes de universidades públicas latinoamericanas.

Corresponde, entonces, destacar que este libro se origina en un breve pero muy significativo encuentro, a la vez presencial y en línea o digital, entre docentes-investigadores y estudiantes de posgrado pertenecientes a —en estricto orden alfabético— Argentina, Brasil y México. El recientemente creado ISTE (Instituto de Investigaciones Sociales, Territoriales y Educativas) protagonizó el sábado 24 de noviembre de 2018 un seminario internacional de tesis de posgrado concretado en el campus de la Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC), una mediana ciudad mediterránea del centro geográfico de Argentina. La actividad contó con la aprobación de la Facultad de Ciencias Humanas y la Facultad de Ciencias Económicas de la UNRC mediante las resoluciones 495/18 y 193/18, respectivamente, de sus consejos directivos.

El “Taller internacional de posgraduados en desarrollo territorial” se originó en una iniciativa de un equipo de docentes-investigadores de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNRC. El encuentro matutino contó con la activa participación presencial de cerca de veinte docentes y estudiantes de programas de estudios de posgrado en Ciencias Sociales y campos de conocimientos afines de la universidad local. Participaron también entusiastamente en este evento internacional otros tantos profesores y tesis de la Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), localizada en el

interior del estado o la provincia de Río Grande do Sul (Brasil). Asimismo, también participó muy activamente, mediante la conexión en línea digital, un grupo menos numeroso de representantes del Instituto de Investigaciones y Estudios Económicos y Sociales (IIESSES) de la Universidad Veracruzana con sede en Xalapa (México).

3.

Los textos de este libro se organizan reproduciendo los ejes temáticos definidos para la presentación de las ponencias discutidas durante noviembre de 2018 en el mencionado “Taller internacional de posgraduados en desarrollo territorial”. Cada uno de los 17 artículos de autoría individual consiste en una versión revisada y evaluada de las ponencias sobre las tres temáticas interrelacionadas establecidas en dicho seminario académico internacional:

- a. dimensiones del territorio urbano en el siglo XXI,
- b. ruralidad y ambiente en el desarrollo territorial, y
- c. la política territorial en contextos diversos.

4.

Todo el proceso editorial y el texto emergente del mismo no hubieran sido posibles sin la ayuda y el apoyo generosos de varias instituciones y personas cuyo reconocimiento es ineludible. En este sentido, los coordinadores agradecemos a la Universidad Nacional de Río Cuarto como espacio público clave para la presente edición así como expresamos nuestra gratitud a los organizadores del significativo encuentro académico internacional, a los autores de los tres prólogos del libro y a los 17 tesis de posgrado en ciencias sociales a cargo de los textos de la tres secciones de la publicación. Todos estos ciudadanos latinoamericanos permanentemente acompañaron nuestro trabajo editorial con compromiso intelectual, solvencia académica y entusiasmo sostenido.

Río Cuarto, Argentina, marzo de 2020

Referencias bibliográficas

- Abinzano, R. (1993). *Caminos de la integración latinoamericana – Mercosur*. Misiones, Argentina: Editorial Universitaria.
- Ansaldi, A. y Giordano, V. (2012). *América Latina. La construcción del orden. Tomo II. De las sociedades de masas a las sociedades en proceso de reestructuración*. Buenos Aires, Argentina: Ariel.
- Canclini, N. (2001). *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Canclini, N. (2014). *Latinoamericanos buscando lugar en este siglo*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- CEPAL (2018). *La ineficiencia de la desigualdad*. Santiago de Chile, Chile: Cepal.
- Devés Valdez, E. (2000). *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Entre la modernización y la identidad, tomo I. Del “Ariel” de Rodó a la CEPAL (1900-1950)*. Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Franco, R. y Di Filippo, A. (Comps.) (1999). *Las dimensiones sociales de la integración en América Latina*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Halperin Donghi, T. (2011). *Historia contemporánea de América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Alianza.
- Heffes, G. (2008). *Las ciudades imaginarias en la literatura latinoamericana*, Rosario, Argentina: Beatriz Viterbo.
- Hoppenhayn, M. (1995). *Ni apocalípticos ni integrados. Aventuras de la modernidad en América Latina*. Santiago de Chile, Chile: FCE.
- Kay, C. (1990). “The latin american contribution to development theory” en *Working Papers Institute of Social Studies*, n.º 82, La Haya/Holanda.
- Lussault, M. (22 de junio de 2019). “Bienvenidos a la fragilidad perpetua” en *Revista Ñ*, 821, pp. 12-13
- Lumer, J. (2010). *Aquí América Latina. Una especulación*. Buenos Aires, Argentina: Eterna Cadencia.
- Madoery, O. (2016). *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias*. Ushuaia, Argentina: UNTDF.
- Marini, R. (2017). *América Latina. Dependencia y globalización*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO/Prometeo.

- Mignolo, W. (2007). *La idea de América Latina: la herida colonial y la opción decolonial*. Barcelona, España: Gedisa.
- Pérez Sáinz, J. (2016). *Una historia de la desigualdad en América Latina. La barbarie de los mercados, desde el siglo XIX hasta hoy*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Ribeiro, D. (1971), *El dilema de América Latina. Estructuras del poder y fuerzas insurgentes*. México: Siglo XXI.
- Sunkel, G. (Coord.) (1999). *El consumo cultural en América Latina*. Bogotá, Colombia: Convenio Andrés Bello.
- Svampa, M. (2016). *Debates latinoamericanos. Indigenismo, desarrollo, dependencia y populismo*. Buenos Aires, Argentina: Edhasa.
- Todorov, T. (2003). *La conquista de América. El problema del otro*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.

Dimensiones del territorio urbano en el siglo XXI

La construcción de un índice de vulnerabilidad social municipal en el marco del desarrollo sustentable en México ⁷

Madelyn Avila Vera ⁸

Introducción

Erradicar la pobreza y pobreza extrema, así como la reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones, continúan siendo desafíos centrales para que los países latinoamericanos como México cumplan los Objetivos del Desarrollo Sustentable (ODS 2030) (CEPAL, 2015, 2018). A pesar de encontrar fuertes periodos de crecimiento económico en la región, este ha estado acompañado por grados variables y persistentes de pobreza, marginalidad y exclusión de derechos, complejizando la manera de poder obtener desarrollo con justicia social, equidad y sustentabilidad.

En México se han registrado 53.4 millones de personas en situación de pobreza (43,6 % de la población total), de los cuales 9.3 millones de personas se situaron en extrema pobreza (7,6 %) (CONEVAL, 2017). Este suceso vislumbra una severa problemática distributiva en el país, dando como resultado que casi la mitad de la población carece de los medios suficientes para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Este hecho que se contrapone al cumplimiento de los ODS 2030 aparece como una poderosa barrera para el despliegue de la sustentabilidad en todas sus dimensiones.

Desde hace ya unas cuantas décadas, los científicos sociales han expresado la insatisfacción de medir el bienestar a través del ingreso, si bien

⁷ Proyecto de Tesis Doctoral: *Desarrollo Sustentable y Vulnerabilidad: Hacia la construcción de un Índice de las Condiciones Vulnerables en el Norte de México* - Director: Dr. Esteban Picazzo Palencia - Codirectora: Dra. María Estela Ortega Rubí - Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Desarrollo Sustentable, Universidad Autónoma de Nuevo León, México.

⁸ Licenciada en Economía - Colaboradora y Asistente en Cuerpo Académico Desarrollo Regional y Sustentabilidad de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, México - madelyn_avila@hotmail.com

existe una correlación importante entre el ingreso monetario disponible y el bienestar, esta correlación no es perfecta ni lineal (Paz, 2014). Se han propuesto diversos marcos conceptuales y metodológicos para medir las carencias simultáneas de la población en más de una dimensión del bienestar, incorporando diversos aspectos que producen esquemas de desprotección social, como la medición multidimensional de la pobreza. En las últimas dos décadas se ha desarrollado un nuevo enfoque metodológico, analítico y descriptivo que permite dar cuenta de las desventajas sociales y del bienestar de la población en relación a los condicionantes que arrojan el proceso de desarrollo y la dinámica poblacional, este es, el naciente *enfoque de la vulnerabilidad social*.

Esta investigación presenta una propuesta para conocer las desventajas sociales de la población mexicana dentro del marco del proceso de desarrollo sustentable. Utilizando el enfoque de vulnerabilidad social se analizan las situaciones de *exclusión* (carencia sociales y económicas) que pueden afectar a cualquier grupo de la estructura social, no solo quienes clásicamente son definidos como *pobres* (Con, Susini, Catalán y Quinteros, 2009). A través de la construcción de un índice exploratorio de vulnerabilidad social municipal (IVSM) se reflexiona sobre las distintas disparidades socioterritoriales del país para identificar factores que propician mayores esquemas de vulnerabilidad y focalizar las zonas más vulnerables prioritarias de atención para políticas del desarrollo social y sustentabilidad.

El trabajo está organizado en dos etapas: primero se discuten las diferentes nociones y conceptualizaciones de la vulnerabilidad social en el marco del desarrollo sustentable en México, se esbozan dimensiones, variables teóricas e indicadores que conforman el índice exploratorio; y segundo, a partir del Índice de Vulnerabilidad Social Municipal (IVSM) se presentan los principales hallazgos y conclusiones a los que arriba la investigación, identificando las regiones de México con mayor vulnerabilidad social.

La vulnerabilidad social como paradigma para entender las desventajas sociales y sus vínculos con el desarrollo sustentable

El concepto de *vulnerabilidad* ha sido explorado en diversos campos disciplinarios, adoptando múltiples significados y usos a lo largo de la historia. De acuerdo con Rodríguez-Vignoli (2001), la noción de vulnerabilidad suele ser acompañada del adjetivo que delimita *a qué se es vulnerable*, lo cual refleja una confusión sobre su abordaje y conceptualización. En la revisión de literatura se ha encontrado una clara inclinación hacia campos o enfoques en los que se estudia el estado de indefensión de los individuos ante situaciones específicas —ya sea antrópicas o naturales—, por lo cual debe ser siempre entendido como un fenómeno multicausal y multidimensional que permite ampliar el conocimiento sobre situaciones de riesgo y adaptación, caracterizándose como un concepto específico con respecto a una amenaza particular subyacente, donde la sensibilidad y exposición, confluyen e incentivan a un individuo o grupo de personas a ser vulnerables (Egea, Sánchez y Soledad, 2012; Estupiñán, 2014).

En América Latina, el concepto *vulnerabilidad social* se asocia a la comprensión de las condiciones objetivas y subjetivas de incertidumbre, se suma como un enfoque para entender las oscilaciones de la movilidad social de comunidades, familias e individuos ofreciendo una mirada alternativa y complementaria a otros enfoques o conceptos que retratan situaciones de desventaja social (Villa y Rodríguez-Vignoli, 2002).

González (2009) afirma que, para reconocer la vulnerabilidad social como perspectiva analítica y metodológica para el estudio del bienestar social, se parte de las contribuciones de diversos autores latinoamericanos como Kaztman (1999), Rodríguez Vignoli (2000), Filgueira (2001), Busso (2001) y Moreno Crossley (2008), quienes coinciden en afirmar que es un enfoque y campo emergente que genera una interpretación más amplia y novedosa de fenómenos que suscitan desventajas sociales, como la desigualdad y la pobreza.

En el área de desigualdad, el concepto de vulnerabilidad compensa las limitaciones del acercamiento unidimensional a la pobreza (Galassi y

González, 2012), amplifica el núcleo de la problemática dando cuenta que grandes segmentos de la población se encuentran en desventaja y al margen del diseño de mecanismos del Estado que contribuyan a fortalecer sus capacidades de resiliencia. Esta distinción adentra la importancia de adoptar nuevos marcos interpretativos para comprender la reproducción intra e intergeneracional de las desventajas sociales desde una perspectiva multidimensional como lo propone el enfoque de vulnerabilidad social.

Aunque toda sociedad es vulnerable a distintos tipos de riesgos o eventos adversos para la población, algunas comunidades y territorios sufren menos daño y tienen mayor capacidad de adaptación y recuperación que otros. Esta distinción puede ser observada entre la población de las economías desarrolladas y subdesarrolladas. La reproducción de las desventajas sociales y territoriales está enraizada en las estructuras productivas y distributivas que, en los países subdesarrollados como México, se expresan y reproducen en fuertes heterogeneidades productivas, sociales y territoriales.

Para Busso (2015), el enfoque de vulnerabilidad social excede, a la vez que incluye, la dimensión de ingreso que tradicionalmente es medido desde el enfoque de la pobreza, propone ensanchar el núcleo de la problemática sobre capas bajas y medias de la población que presentan limitaciones para acceder a una movilidad social ascendente, reconoce que coexisten grupos poblacionales con carencias y condiciones muy similares, que se quedan al margen del apoyo gubernamental, hecho que alienta la reproducción intra e intergeneracional de la pobreza y, paralelamente, entorpece la gestión efectiva de políticas para el desarrollo social.

Las ventajas del uso del enfoque de la vulnerabilidad social residen en que no observa estos fenómenos desde una óptica unidimensional, sino más bien da cuenta de su multidimensionalidad y lo vincula al proceso de desarrollo de los territorios y las posibilidades de las personas de beneficiarse de la estructura de oportunidades que gestan el Estado, el mercado y la sociedad civil.

A decir de Sojo (2004), es indispensable configurar programas que encaren la heterogeneidad de la pobreza mediante políticas selectivas, ya que el amplio rango de la vulnerabilidad constituye un severo llamado de atención con respecto a la calidad y sustentabilidad del desarrollo, así como de

las orientaciones de política social. Desde el punto de vista de la sustentabilidad, el desarrollo territorial debe garantizar la calidad de vida de su población de forma integral sobre los diferentes esquemas del bienestar.

La vulnerabilidad social representa ser la contracara del desarrollo sustentable pues los altos niveles de desigualdad y pobreza en la región conspiran contra el desarrollo, el ejercicio de derechos y la gobernabilidad. Es un compromiso mundial plasmado en los ODS 2030 reducir significativamente estos fenómenos ya que se ha considerado la igualdad como un factor clave para la estabilidad internacional y la reducción de los conflictos.

Hasta el momento no se han logrado cambios significativos en la resolución de los compromisos internacionales para la sustentabilidad del desarrollo. En el marco de los ODS 2030, (re)pensar las políticas de desarrollo territorial supone rescatar esta interrelación como los factores exógenos y endógenos que traban, dificultan o anulan la capacidad de respuesta y adaptación de los individuos, hogares y/o comunidades (Busso, 2017).

Las relaciones entre desarrollo sustentable y vulnerabilidad se conectan en las políticas públicas como la posibilidad de intervenir de forma integral en las distintas dimensiones del bienestar. La construcción de un índice permite explorar los diferentes esquemas de vulnerabilidad social en el territorio mexicano generando, a partir de ello, la propuesta de mecanismos que se aproximen a la sustentabilidad del desarrollo.

Dimensiones de la vulnerabilidad social en México

El crisol de perspectivas gestado a lo largo de las últimas dos décadas, particularmente sobre mediciones exploratorias en la región (Álvarez y Cadena, 2006; Ávalos y Ponce, 2007; Con y otros, 2009; Golovanevsky, 2007; Vergara, 2011; Durán, 2017), permite esbozar una serie de dimensiones que conforman el estudio de la vulnerabilidad social.

Sin embargo, se reconoce que existen múltiples aspectos inmersos en este fenómeno que deben ser explorados, por lo cual la investigación se limita a recopilar algunas dimensiones y variables teóricas que contribuyan a su entendimiento en el contexto mexicano, específicamente sobre aquellos

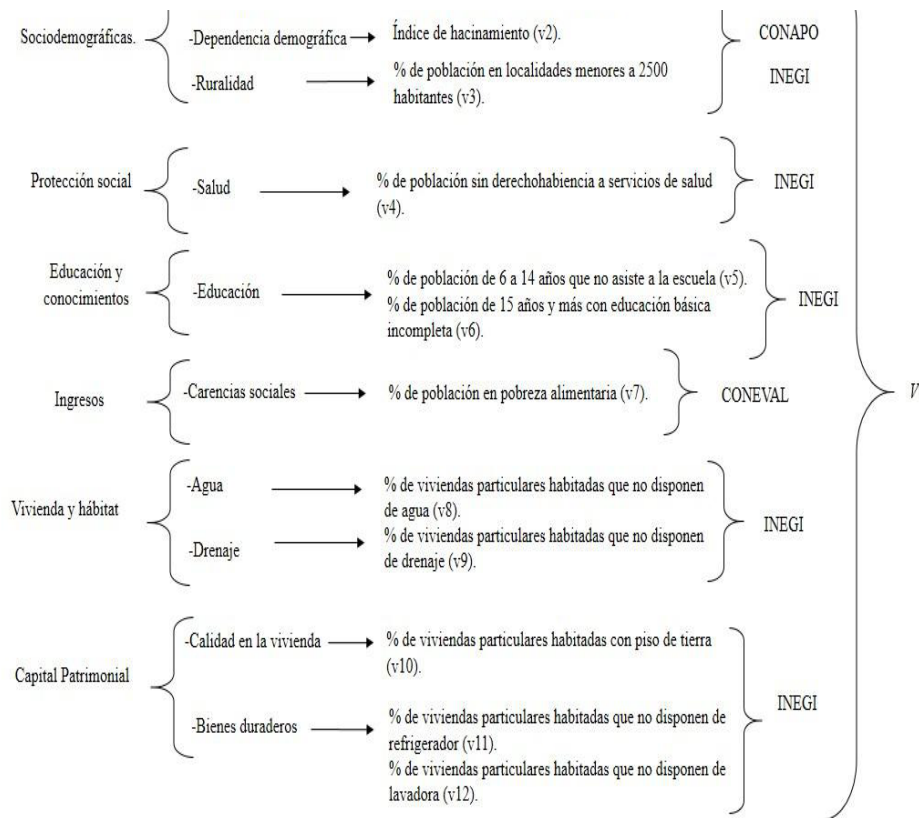
factores que detonan la movilidad social descendente. Las dimensiones que se identifican en el estudio de la vulnerabilidad social son: i) sociodemográfica; ii) protección social; iii) educativa y de conocimiento; iv) empleo e ingresos; v) vivienda y hábitat, y vi) capital patrimonial.

Dimensión sociodemográfica. Las características de la estructura poblacional de los territorios es un factor que vulnera las capacidades de respuesta y adaptación; para Villa y Rodríguez Vignoli (2002) en el campo demográfico la noción de vulnerabilidad se asocia de manera natural a los denominados *grupos vulnerables*, fundamentalmente porque algunos de estos son definidos y delimitados en su expresión más básica, con arreglo a atributos demográficos como la edad, el sexo, la etnicidad o el tipo de localidad en que se habita.

Dimensión de protección social. El derecho a la protección social es acobijado por una serie de instrumentos internacionales de derechos humanos, abarca una variedad de políticas y acciones en diversos ámbitos que deben promover el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales en rubros como salud, empleo, alimentación, pensiones y cuidado. La necesidad de ello se hace evidente en la capacidad de respuesta que distintos grupos sociales tienen frente a riesgos, menor en el caso de quienes viven en la condición de pobreza y mayor, aunque precaria, entre quienes son vulnerables.

Dimensión educativa y de conocimientos. La educación es un eje central para entender la reproducción intra e intergeneracional de desventajas sociales como la pobreza. La carencia de elementos educativos y de difusión de conocimiento socava la mejora de oportunidades para elevar la calidad y nivel de vida y, a su vez, traba el crecimiento y desarrollo de toda una región. El pensar la condición educativa y de conocimientos en relación con la vulnerabilidad social de las personas y los hogares, se sujeta a la importancia de la educación en la formación de activos y de capital humano. Las capacidades de obtener un empleo bien remunerado, hacer frente a eventos riesgosos y favorecer la integración social son algunos de los beneficios que se desprenden de ella (Golovanevsky, 2007).

Figura 1. Dimensiones, variables, indicadores y fuentes de datos del índice exploratorio de vulnerabilidad social.



Fuente: elaboración propia.

Dimensión de empleo e ingresos. Cuando las personas se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema carecen de los recursos o ingresos suficientes para acceder a una vivienda digna, alimentación, vestimenta, educación y salud. La complejidad que suscita no percibir un ingreso mínimo de subsistencia se relaciona con las oportunidades de acceder al mercado laboral de manera decente. La participación en el mercado laboral es un activo fundamental para la subsistencia cotidiana. Por ello, el tipo de inserción laboral que puedan conseguir tendrá gran peso sobre sus condiciones de vida (Golovanevsky, 2007).

Dimensión sobre la vivienda y hábitat. La característica de la vivienda y hábitat constituye un condicionamiento para la calidad de vida de la población y las comunidades. Como sostiene Golovanevsky (2007) un individuo inmerso en un hábitat precario ve limitadas sus posibilidades de crecer sano, lograr un buen rendimiento escolar, insertarse satisfactoriamente en el mercado laboral y ejercer plenamente su ciudadanía.

Dimensión de capital patrimonial. La obtención de una vivienda digna ocupa un lugar de especial centralidad en el proyecto familiar y las condiciones de vida de las personas (Kaztman, 1999). Por una parte, se encuentra la pobreza en el patrimonio que refleja la imposibilidad de los hogares para obtener una vivienda digna o de calidad. Por otra, la disponibilidad de activos materiales en el hogar, el uso del portafolio de activos, constituye una herramienta útil para que los individuos enfrentan situaciones adversas, como la pérdida del empleo.

Metodología

Con una metodología estadística basada en el análisis factorial y retomando la técnica de Análisis de Componentes Principales (ACP) se construye un índice exploratorio de vulnerabilidad social a escala municipal de México. Se retoman una serie de indicadores demográficos, socioeconómicos, de la vivienda y hábitat que proveen el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CO-NEVAL). Se selecciona el periodo 2010 debido a la disponibilidad y actualización de los datos censales municipales.

Los indicadores que conforman el índice de vulnerabilidad social municipal se distribuyen en seis grandes campos o dimensiones de estudio (figura 1), de esta manera son: tasa de dependencia demográfica, índice de hacinamiento, porcentaje de población rural, porcentaje de población sin derecho habiente a servicios de salud, porcentaje de población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela, porcentaje de población de 15 años y más con educación básica incompleta, población en pobreza alimentaria, porcentaje de viviendas particulares habitadas que no disponen de agua en-

tubada, porcentaje de viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje, porcentaje de viviendas particulares habitadas con piso de tierra, porcentaje de viviendas particulares habitadas sin refrigerador y porcentaje de viviendas particulares habitadas que no disponen de lavadora. Se recopiló información estadística del periodo 2010 en 2456 municipios de México.

Resultados del Análisis de Componentes Principales

El Análisis de Componentes Principales (ACP) es particularmente útil para reducir la dimensionalidad de un grupo de datos. La técnica estadística permite reducir diversos factores a una sola dimensión, a partir de combinaciones lineales entre ellos. Esto permite ordenar las variables de observación y generar estratos de clasificación que faciliten la comprensión del fenómeno de la vulnerabilidad social. Esta técnica es la que utiliza el CONEVAL para elaborar el índice de rezago social de México, así como el CONAPO para la construcción del índice de marginación (CONEVAL, s.f.). La elección de la técnica ACP, como método de estimación, radica en dos aspectos principales: el primero, en que como medida es capaz de diferenciar a los municipios de la República Mexicana según el impacto global de la vulnerabilidad social que padece la población; y el segundo, en la multidimensionalidad de la vulnerabilidad social como fenómeno de estudio ya que este tipo de técnica se suele utilizar cuando se tiene por objetivo agrupar las variables en una categoría mayor.

El método de construcción de los componentes principales garantiza que la primera componente principal sea la que explique un mayor porcentaje de varianza de los datos. Ahora bien, la medida de adecuación de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) indica la proporción de varianza que tienen en común las variables analizadas, resultó ser para los indicadores de 0.886, lo que indica que el ACP resulta no solo deseable, sino que además presenta una buena adecuación a la estructura de los datos. También se consideró la prueba de esfericidad de Bartlett, la cual permite asegurar que, si el nivel crítico es superior a 0.05, es posible aceptar la hipótesis nula de esfericidad —que existe una matriz de identidad—. De esta manera, se obtuvo un

valor de significancia estadística de 0.001, por lo que se puede rechazar la hipótesis nula, y así considerar apropiado el ajuste de las variables mediante el análisis factorial.

Los resultados generales del ACP de las variables explicativas muestran que el componente 1 explica 54,18% de la varianza del conjunto de las variables, por lo cual será retomado para la aplicación del índice. Una vez estimadas las componentes y luego de comprobar que resulta pertinente el empleo del método de componentes principales, se pueden definir los coeficientes de la primera componente principal (ω) que ponderarán cada uno de los indicadores estandarizados, y obtener la primera componente principal, es decir, el IVSM (Índice de Vulnerabilidad Social Municipal) para 2010, como una combinación lineal de los indicadores.

En el Tabla 1 se visualizan los coeficientes de la componente principal, los cuales sirven como base para calcular el índice de vulnerabilidad social, así como el ponderador respectivo para cada variable. La matriz de coeficiente de puntuación de componente refleja las variables con mayor peso dentro del IVSM. Los resultados mostrados en la columna *Primera componente* reflejan que la variable con mayor peso es la pobreza alimentaria (0.941), seguida de la carencia de activos materiales en el hogar (sin lavadora 0.904 y sin refrigerador 0.894), y la población mayor a 15 años con educación básica incompleta (0.827).

La pobreza es representada en su expresión máxima cuando las personas no acceden a una canasta básica alimentaria, aun utilizando todos sus ingresos para ello. Este aspecto, sumado a la carencia de bienes duraderos en el hogar, contribuye a un escenario desalentador para las personas y hogares de México. A su vez, la educación básica incompleta se suma como otro determinante. El nivel educativo influye en obtener una movilidad social ascendente, se vincula al mercado de trabajo y las posibilidades de inserción de las personas a mejores ingresos.

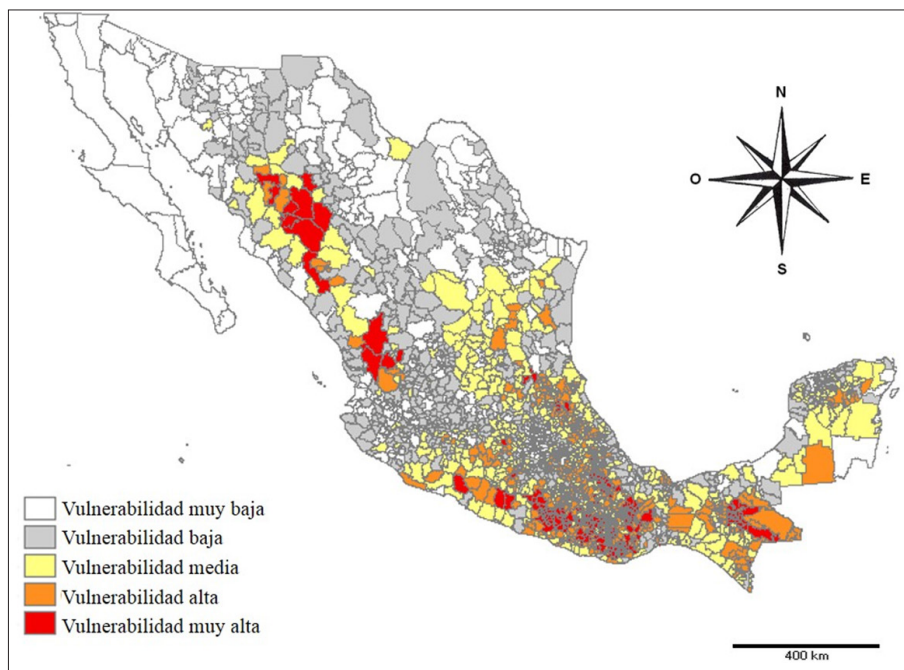
Tabla 1. Matriz de componente rotado.

Indicadores	Primera componente	Ponderador (ω)
Pobreza alimentaria	0.941	0.145
Viviendas particulares habitadas que no disponen de lavadora	0.904	0.139
Viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador	0.894	0.137
Población de 15 años y más con educación básica incompleta	0.827	0.127
Tasa de dependencia demográfica	0.794	0.122
Viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje	0.767	0.118
Índice de hacinamiento	0.754	0.116
Viviendas particulares habitadas con piso de tierra	0.741	0.114
Población rural	0.603	0.093
Viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada	0.562	0.086
Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	0.420	0.065
Población sin servicios de salud	0.353	0.054

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, una vez calculado el valor del índice de vulnerabilidad social para cada municipio, se procede a clasificarlos en cinco grupos o estratos utilizando la técnica de estratificación óptima desarrollada por Dahlenius y Hodges (2011). Se obtuvieron cinco estratos de vulnerabilidad: muy alta, alta, media, baja y muy baja.

Figura 2. México. Índice de Vulnerabilidad Social Municipal (IVSM) 2010.



Fuente: elaboración propia.

En la figura 2 se presenta la distribución espacial del IVSM 2010. Los resultados muestran que los municipios con mayor incidencia en estratos de vulnerabilidad “muy alta” y “alta” se alojan en las entidades federativas de Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Veracruz. Los principales municipios de México con grados de vulnerabilidad muy alta son: Cochoapa el Grande (Guerrero), seguido de Chalchihuitán (Chiapas), Tehuipango (Veracruz), San Juan Petlapa (Oaxaca), Santiago Amoltepec (Oaxaca), Metlatónoc (Guerrero), San Juan Cancuc (Chiapas), Mixtla de Altamirano (Veracruz), Coicoyán de las Flores (Oaxaca), Santa Lucía Miahuatlán (Oaxaca), entre otros.

Se encontró una notoria incidencia de vulnerabilidad muy alta, alta y media a lo largo del territorio nacional: la mayor incidencia se registró en la región suroeste de México que está conformada por las entidades federativas de Guerrero, Oaxaca y Chiapas. Un segundo bloque de similar

importancia se registró en la región noroeste, en las entidades federativas de Chihuahua y Durango.

Este hallazgo fue poco esperado. Debido a las grandes brechas de productividad y crecimiento económico entre la región norte y sur, se esperaba que la región norte presentara menor incidencia de vulnerabilidad. Otra región de interés es la centro-norte conformada por las entidades federativas de Aguascalientes, Guanajuato, San Luis Potosí, Zacatecas y Querétaro. Esta región presenta grandes brechas de vulnerabilidad social en sus territorios estatales pues se confrontan municipios en grados de vulnerabilidad muy baja y muy alta. Son diversos los municipios de México con grados de vulnerabilidad media; estos son de similar interés para las políticas de desarrollo ya que tienen mucha probabilidad de incurrir en esquemas altos de vulnerabilidad.

Conclusiones

En esta investigación, la situación de pobreza, aunada a la carencia material en el hogar y educación básica incompleta, se suman como principales factores que detonan condiciones de vulnerabilidad social en las jurisdicciones municipales de México. En el sur del país se pudo observar una mayor presencia de municipios con grados de vulnerabilidad muy alta y alta. En el norte de México también se observaron municipios con vulnerabilidad alta, aunque la incidencia fue menor. Los clúster industriales con altas tasas de productividad no han sido suficientes para frenar las desventajas sociales de la población. En la región noreste persisten esquemas de vulnerabilidad media. La existencia de eslabones débiles en los sistemas mexicanos de protección social reproduce las desventajas sociales de todo orden, aun en regiones con sectores productivos competitivos. La cobertura y el acceso a mejores oportunidades que otorguen calidad y nivel de vida debería ser una política pública activa con el objeto de avanzar hacia un mayor bienestar social. Los desafíos en materia de bienestar apuntan hacia la gestión de políticas públicas sectoriales o inter escalares que tomen como eje central el otorgamiento de mejores oportunidades a la sociedad mexicana a través del empleo decente, el desarrollo educativo, la promoción de la vivienda

digna y la infraestructura básica de calidad (agua, saneamiento, electricidad e internet).

Las disparidades territoriales en México y de la mayoría de los países latinoamericanos tienen raíces estructurales. Pueden observarse en formas institucionales que reproducen exclusión de derechos y situaciones concretas de privaciones materiales y transmisión intergeneracional de pobreza. Este panorama ocasiona un *círculo vicioso* que imposibilita mejoras prácticas. Se requiere de nuevos marcos analíticos y metodológicos que permitan medir los complejos fenómenos sociales y sus constantes cambios. Así, emerge la propuesta: el naciente enfoque de vulnerabilidad social para el diseño de políticas sociales y sustentables.

El desarrollo territorial requerirá fortalecer las capacidades endógenas que enfatizan en las capacidades de prevención, adaptación y resiliencia, enfocado en la dotación y diversificación de los recursos que posee la población mexicana, en particular los territorios que presentan mayor desventaja socioeconómica y vulnerabilidad social. Para lograrlo, será necesario adoptar nuevas mediciones a las convencionales, como la medición multidimensional de la pobreza, el índice de desarrollo humano ajustado a la desigualdad y el índice de vulnerabilidad social, propuesto en este escrito.

En el marco de los ODS 2030, vincular el conocimiento de las áreas socialmente vulnerables con el proceso de desarrollo sustentable implica entrelazar políticas públicas que integren derechos sobre protección social, infraestructura del hogar, educación y empleo decente, condiciones que forman un piso mínimo para el despliegue de un desarrollo social inclusivo y sustentable.

Referencias bibliográficas

- Álvarez, I., y Cadena, E. (2006). “Índice de vulnerabilidad social en los países de la OCDE” en *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*, pp. 248-274.
- Ávalos, D., y Ponce, E. (2007). *Medición de la vulnerabilidad social. Un análisis de los alumnos de Infocap*. Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

- Busso, G. (2017). *Desarrollo económico y vulnerabilidad en América Latina. Discusiones teóricas para (re)pensar las políticas territoriales y locales*. Universidad Nacional de Río Cuarto.
- CEPAL (2015). *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Lima, Perú: Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL (2018). *Panorama social de América Latina 2018*. Lima, Perú: Publicación de las Naciones Unidas.
- Con, M., Susini, S., Catalán, S., y Quinteros, S. (2009). *Índice de vulnerabilidad social (IVS) Documento metodológico*. Buenos Aires, Argentina: Informes temáticos de la dirección de investigación y estadística del ministro de educación del GCBA.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2017). *Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2016*. Recuperado de: http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_16/Pobreza_2016_CONEVAL.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2019). *Glosario de la Medición de la Pobreza*. Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>
- Dalenius, T., y Hodges, J. (1957). “The choice of stratification points” en *Scandinavian Actuarial Journal*, pp. 198-203.
- Egea, C., Sánchez, D., y Soledad, J. (2012). “Vulnerabilidad social. Posicionamientos y ángulos desde geografías diferentes” en *Cuadernos Geográficos*, n.º 50, pp. 247-250.
- Galassi, G. L., y González, L. M. (2012). “Vulnerability Factors in the Middle Class: Evidence for Argentina and Mexico after the Crisis of the 1990s” en *Frontera Norte*, vol. 24, n.º 47, pp. 89-116.
- Golovanevsky, L. (2007). “Vulnerabilidad Social: Una propuesta para su medición en Argentina” en *Revista de Economía y Estadística*, vol. 45, n.º 2, pp. 53-94.
- Kaztman, R. (1999). *Activos y estructura de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo, Uruguay: Publicaciones de las Naciones Unidas, CEPAL.
- Paugam, S. (2005). “Science et conscience de la pauvreté” en *L'Économie politique*, pp. 66-79.

- Paz, J. A. (2014). *Pobreza multidimensional en la Argentina. Asimetrías regionales (Parte I)*. Salta, Argentina: Documentos de Trabajo, Instituto de Estudios Laborales y del Desarrollo Económico (IELDE) - Universidad Nacional de Salta - Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales.
- Rodríguez Vignoli, J. (2001). “Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?” en *Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)*, CEPAL, pp. 1-80.
- Rojas, M. C., González, L. M., Falcón, M. C., Galassi, G., Gómez, P. S., y Huer-go, J. (2009). *Lecturas sobre vulnerabilidad y desigualdad social*. Córdoba, Argentina: Universidad Nacional de Córdoba - Centro de Estudios Avanzados. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/cea-unc/20100825121333/Lecturasvulnerabilidad.pdf>
- Sojo, A. (2004). “Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe” en *Revista de la CEPAL*, 80.
- Vergara, R. G. (2011). “Vulnerabilidad social y su distribución espacial: el caso de las entidades federativas de México, 1990-2010” en *Paradigma económico*, pp. 85-111.
- Villa, M., y Rodríguez Vignoli, J. (2002). *Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas*. Brasilia, Brasil: CEPAL.

Crecimiento urbano y sostenibilidad territorial en la ciudad de Río Cuarto: aportes a la planificación y gestión urbana⁹

*María de los Angeles Galfioni*¹⁰

Contextualización de la temática de estudio

Según un informe de la *Population Reference Bureau* a cargo de Boyle Torrey (2004), la población urbana se está triplicando en todo el mundo en las últimas décadas. Por lo tanto, en los próximos años más de la mitad de la población del planeta vivirá en áreas urbanas. Es de importancia destacar, que el nivel de urbanización y sus tasas de crecimiento difieren considerablemente de una región a otra. Los países latinoamericanos tienen la mayor proporción de su población en áreas urbanas, pero Asia Meridional y Oriental probablemente registrará el más rápido crecimiento de la población urbana en los próximos 30 años.

Cabe destacar que dicho proceso de urbanización creciente a nivel mundial, estrechamente vinculado con la reestructuración económica global iniciada durante el último cuarto del siglo XX, no solo puede considerarse como un proceso demográfico en el que los espacios urbanos pasaron a convertirse en puntos geoestratégicos de atracción de los excedentes de población, sino también como un proceso económico, en el cual se hacen presentes la inversión de capitales que generan diferentes lógicas de apropiación y uso del espacio.

9 Proyecto de Tesis Doctoral: Crecimiento urbano y Sostenibilidad Territorial en la ciudad de Río Cuarto (Argentina). Bases para repensar la planificación y gestión urbana - Director: Dr. Ing, Agr. Américo José Degioanni - Co-Director: Dra. María Verónica D’Inca - Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en la Universidad Nacional de Cuyo (Mendoza).

10 Profesora y Licenciada en Geografía (UNRC) – Docente-investigadora de la Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Río Cuarto - mgalfioni@hum.unrc.edu.ar

La coexistencia de ambos procesos —demográfico y económico— genera en los grandes centros urbanos diversos problemas sobre todo en lo referente a las carencias estructurales en materia de cobertura de servicios básicos, quedando gran cantidad de población excluida del acceso a los mismos. Todo lo anterior, acontece conjuntamente a un crecimiento acelerado de ciudades intermedias, con un impacto significativo en la reconfiguración de los territorios a nivel interurbano e intraurbano. Ambas tendencias han generado una creciente preocupación en torno a las condiciones e implicancias que estas conllevan con relación a la sostenibilidad territorial y a la calidad de vida de sus habitantes (Oporto, Aguilar y Blanco, 2011).

En el marco de este proceso, los espacios urbanos —con especial referencia a las grandes aglomeraciones primero, y a las ciudades intermedias después— comienzan a tener protagonismo en el plano de la discusión científica no solo por su comportamiento demográfico, sino también por las contradicciones territoriales que generan, en términos de demanda de suelo-vivienda y servicios públicos, además de las consecuencias sobre la calidad de vida de la población y la presión sobre los componentes del medio físico.

De esta manera, al fenómeno del significativo de aumento de la población urbana y a su heterogénea distribución, con las consecuentes contradicciones territoriales explicitadas en los párrafos anteriores, se le suma una potenciación del valor de las ciudades como puntos geoestratégicos para volcar los excedentes de capital privado, en forma de inversión comercial, industrial, recreativa, inmobiliaria —entre las más relevantes— contribuyendo también al incremento de demanda de suelo urbanizable.

En este sentido, a partir de la década de los '70 y acentuándose hacia principios de los '90, comienza una discusión en torno a las formas de expansión de las metrópolis hacia un modelo de expansión difuso, caracterizado por un consumo creciente de suelo, con una baja densidad poblacional. Asimismo, comienza a evidenciarse un proceso de suburbanización residencial —con predominio de viviendas familiares— y de descentralización de los sectores terciarios e industriales hacia la periferia, lo que contribuye a la difuminación de los límites entre lo urbano-rural (Azcárate Luxán y otros, 2008; Buzai, 2006; Dematteis, 1998; Janoschka, 2002),

encontrando rasgos de comportamiento diferenciales según las realidades urbanas que se traten.

Estos rasgos tendenciales de crecimiento urbano van dotando a los espacios urbanos de diferentes formas-contenido como producto de la interacción entre diferentes lógicas de producción del espacio, tales como las del Estado, el Mercado y de la Necesidad (Abramo, 2012), que actúan en consonancia a sus intereses particulares, cuyas acciones forman parte de estrategias para resolver las posibilidades o barreras que impone el sistema. Sin embargo, es necesario resaltar que en las últimas tres décadas se advierte que el mercado ha conseguido posicionarse como uno de los principales agentes sociales que incide en el proceso de expansión geográfica de las ciudades (Reese, 2010).

Desde esta perspectiva, las nuevas estructuras y dinámicas urbanas se presentan como un estilo de crecimiento con fuerte demanda de espacio, direccionado por la lógica del sector privado, con importantes desequilibrios territoriales. Así, desde el plano académico, empieza a tener relevancia concomitante al inicio del proceso de crecimiento urbano difuso de los espacios urbanos, por un lado, el debate sobre los costos ambientales generados por dicho proceso vinculados a cambios en el ciclo hidrológico debido a la impermeabilización del suelo, al aumento de la contaminación atmosférica por el consumo energético y por la creciente necesidad de movilidad, a la artificialización y la sobreocupación de los espacios naturales, al encuentro de usos de suelos contiguos incompatibles, al aumento de residuos domiciliarios, a la ausencia de regulación de basurales clandestinos y reconversión de tierras rurales productivas en suelo urbano (Santos Preciado, 2001; Buzai, 2006; Azcárate Luxán y otros, 2008). Por otro lado, el debate sobre los costos socio-económicos y políticos de tal crecimiento, como el aumento de la demanda y colapso de los servicios públicos — agua, cloacas y gas— que requieren de nuevas inversiones que recaen sobre el gasto público (Geddes, 1997; Rueda Palenzuela, 1999; Wassmer, 2000; Gordon y Richardson, 2001).

Dicho panorama situacional comienza a poner en tela de juicio los criterios de sostenibilidad territorial de los nuevos patrones de crecimiento urbano, conjuntamente al desarrollo de una batería de indicadores para

evaluar los avances y retrocesos de los espacios urbanos con relación al Desarrollo Sostenible. Así se comienza a instalar en la discusión académica el modo de desarrollo imperante en los espacios urbanos en el presente y su trayectoria hacia el futuro.

A partir de este análisis, diagnóstico y prospectiva sobre las actuales tendencias de crecimiento urbano que se están dando a nivel mundial y regional, se ha encontrado cierto grado de familiaridad con los eventos emergentes en la ciudad de Río Cuarto en la actualidad. Dicha ciudad, de categoría intermedia por su tamaño poblacional y función de proveedora de bienes y servicios al ámbito interurbano y regional, ha experimentado a partir de 1980 una profundización de los rasgos propios de un crecimiento urbano de tipo difuso, con un alto consumo de suelo en la periferia e incremento de la superficie edificada (de altura) en el área núcleo tradicional (micro y macrocentro), lo que derivó en el aumento de la demanda de suelo para urbanizar, tanto urbano como rural, generando la aparición y profundización de conflictos socioambientales. Entre los conflictos más relevantes se destacan, por un lado, en el centro de la ciudad, los daños en viviendas colindantes a las edificaciones en altura y el congestionamiento de calles por el tránsito vehicular y, por otro lado y en diferentes sectores de la ciudad, los conflictos por inundaciones junto a los de contaminación por el uso de productos químicos y biológicos de origen industrial. Con relación a la zona periférica, son recurrentes los conflictos sociales derivados del uso de agroquímicos en el medio rural y de la presencia de basurales clandestinos (Galfioni, Degioanni, Maldonado y Campanella, 2013).

A dichos conflictos socioambientales se le suman los costos económicos y los conflictos políticos que generan estos nuevos patrones de crecimiento urbano, tales como movilizaciones sociales, el accionar judicial, el colapso de los servicios públicos de agua, cloacas y gas que requieren de nuevas inversiones públicas, el incremento en las distancias de traslado con mayor consumo de combustibles tanto para el transporte privado como el público, el aumento en la impermeabilización del suelo que requiere de inversión en obras de desagües, la eliminación de espacios destinados a los servicios ecosistémicos de regulación y producción, entre los más relevantes.

Dicho cuadro de situación ha impulsado a las autoridades políticas locales a repensar y modificar el modelo de ocupación y usos del territorio a través de la modificación de los límites administrativos del ejido urbano actual, del marco normativo del Plan de Ordenamiento Urbano y del Código de Edificación, conjuntamente a la creación de un Código Ambiental y de numerosas ordenanzas para afrontar los conflictos socioambientales emergentes. Sin embargo, dichos esfuerzos en materia de planificación urbana de carácter normativo no hacen más que reflejar las limitaciones evidenciadas tanto a escala nacional como latinoamericana con relación a que los mismos quedan supeditados a las condiciones políticas, la voluntad y el interés particular, que, a su vez, se sujetan a las condiciones predominantes del mercado sin una visión prospectiva a futuro, demostrando una limitada capacidad para asumir la sostenibilidad territorial de los actuales patrones de crecimiento urbano (Gudiño, 2009, 2010).

Desde esta perspectiva, un abordaje de las actuales tendencias de crecimiento urbano direccionadas por el mercado —con sus consecuentes costes ambientales, económicos y sociales— incitan a repensar en nuevas estrategias de producción del espacio urbano que contribuyan a la sostenibilidad territorial, a partir de una visión sistémica y multidisciplinar del territorio, que ofrezca una alta calidad de vida a sus habitantes, minimice los impactos negativos sobre medio natural y social y cuente con un gobierno local con capacidad administrativa para llevar a cabo sus funciones urbanas con la participación ciudadana (Banco Interamericano de Desarrollo, 2011).

En este contexto, se propuso como objetivo central del proyecto de tesis contribuir con lineamientos metodológicos para el diseño de propuestas alternativas de crecimiento urbano que sirvan de aporte a la planificación y gestión urbana en el marco de un Desarrollo Territorial Sostenible.

Dicho objetivo se desprende de un supuesto de partida general que considera que los patrones de crecimiento urbano en la ciudad de Río Cuarto entre 1980-2013, de tipo difuso y fragmentado, produjeron la emergencia de conflictos socioambientales, situación que se mantendrá y profundizará a futuro hacia escenarios territorialmente insostenibles.

Para su comprobación, se trazaron los siguientes objetivos específicos. En primer lugar, estudiar el proceso de crecimiento urbano en la ciudad de Río Cuarto, con especial énfasis en el período entre 1980-2013. Cabe aclarar que en este objetivo se enfatiza como punto de partida la década de 1980, ya que marca un punto de inflexión en las transformaciones territoriales en la ciudad de Río Cuarto, profundizándose hacia 1991, año en que se evidencia una importante reactivación del sector de la construcción y el mercado inmobiliario, contribuyendo así a generar un nuevo espacio urbano y periurbano. En segundo lugar, se plantea como objetivo caracterizar el escenario actual y tendencial derivado del proceso de crecimiento urbano en la ciudad de Río Cuarto durante el período 1980-2013. En tercer lugar, se busca evaluar la sostenibilidad socioterritorial del escenario actual de crecimiento urbano a través de indicadores. En cuarto lugar, se atiende a proponer y evaluar escenarios alternativos de crecimiento urbano que sirvan de base para la planificación y gestión territorial a futuro.

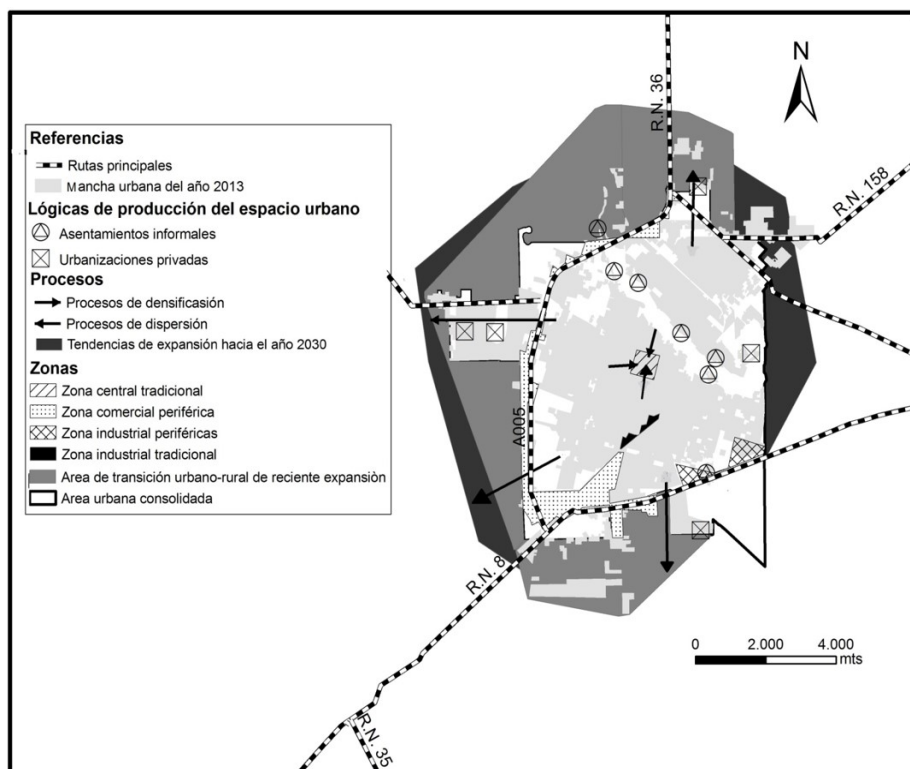
En este sentido, la propuesta pretende dar respuesta a cinco interrogantes básicos que deben hacerse en el marco de cualquier propuesta que aporten al proceso de Ordenamiento Territorial vinculadas a ¿qué se ordena?, ¿dónde?, ¿para qué?, ¿cómo?, y ¿con quiénes?

Ciudad difusa y fragmentada vs. sostenibilidad territorial: los desafíos en materia de planificación urbana

El análisis y la evaluación realizada del escenario actual, derivado del proceso de crecimiento urbano que ha tenido la ciudad de Río Cuarto, permite confirmar empíricamente que el mismo se asemeja a un modelo de ciudad difuso y fragmentado (figura 1), como resultado de una superficie urbana construida que se ha incrementado a un ritmo mayor que la población, lo que ha contribuido a generar una baja densidad poblacional, sobre todo en la zona de reciente expansión (áreas periféricas). A esto se le suma una ocupación del territorio en forma discontinua, con la falta de consolidación de áreas intersticiales vacantes y espacios desvinculados de la ciudad consolidada, lo que ha intensificado la reconversión de tierra rural a urbana y a la difuminación de los límites entre lo urbano-rural, planteando

así nuevas relaciones urbano-rurales. Cabe destacar que estos cambios de los patrones de localización de la población y las actividades hacia la periferia, entendidos como un proceso de dispersión, han sido acompañados por la densificación de algunos sectores del centro que continúan siendo foco de concentración de población.

Figura 1. Modelo urbano de la ciudad de Río Cuarto según su estructura espacial y social para el año 2013.



Fuente: elaboración propia . Año 2017

En este sentido, si bien la estructura espacial y funcional de la ciudad sigue siendo monocéntrica, en la cual la zona central tradicional sigue concentrando las instituciones públicas y comercios, se evidencia el avance y consolidación de una zona de transición urbano-rural de reciente expansión en la cual confluyen nuevas materialidades residenciales, comerciales e industriales que han dotado a la ciudad de una nueva forma-contenido.

Por su parte, en lo que corresponde a las acciones que han mediado en estas nuevas formas de producir el espacio urbano, se reconoce a la lógica del mercado como el principal agente que ha direccionado los vectores de crecimiento urbano de la ciudad a partir de los desarrollos inmobiliarios, sobre todo desde el año 2003 tras la crisis económica del 2001, localizándose estos emprendimientos en la periferia de la ciudad, por medio de proyectos vinculados a la creación y expansión de urbanizaciones privadas, tales como los barrios cerrados y *countries*. A esto se le suma, la flexibilidad y funcionalidad del marco normativo al orden impuesto por el mercado, que en cierta manera favoreció la profundización del proceso de dispersión.

Desde esta perspectiva, los cambios en los patrones de localización de la población y las actividades le han conferido a la ciudad un cierto dinamismo y heterogeneidad, así como también ciertas desarticulaciones en la mediación social de la relación naturaleza transformada-sociedad, con la consecuente aparición y profundización de conflictos socioambientales vinculados a la reconversión de uso del suelo agrícola a urbano, la presencia de usos del suelo incompatibles en el área urbana consolidada y el área de transición urbano-rural de reciente expansión, la deficiente regulación del excedente hídrico que han contribuido al incremento de las inundaciones en diferentes sectores de la ciudad y el aumento y la proliferación de los basurales clandestinos. Todo ello han sido las primeras voces de insostenibilidad territorial que han surgido en el área de estudio, poniendo en alerta tanto al ámbito científico como al municipio local y otras instituciones públicas sobre el impacto socio ambiental de las recientes tendencias de crecimiento urbano.

A los fines de contribuir con aportes metodológicos a la evaluación del escenario actual de crecimiento urbano de la ciudad de Río Cuarto que ayuden a los planificadores urbanos a desarrollar mecanismos y a adoptar decisiones sobre la ciudad que se acerquen a un modelo de ciudad sostenible en el mediano y largo plazo, se realizó una selección y construcción de un conjunto de indicadores para determinar el grado de sostenibilidad territorial tomando como base el modelo de ciudades sostenibles propuesto por el Banco Interamericano de Desarrollo (2012) sobre el cual se realizaron algunos reajustes en los indicadores y criterios de evaluación,

en función de los objetivos propuestos, disponibilidad y fiabilidad de los datos y posibilidad de desagregar en radios censales. Se consideraron tres dimensiones de análisis, de las cuales se derivan las áreas temáticas y sus respectivos indicadores, los cuales se explicitan a continuación:

- Dimensión morfología urbana. Aquí se contemplaron aquellos indicadores (densidad habitacional y diversidad urbana) que definen las características morfológicas de la ciudad. Según la forma de ocupación y el modo de uso del espacio, ejercerá una presión de diferente grado sobre el territorio influyendo en el modo de uso del medio físico y en la demanda de infraestructura urbana y servicios básicos. En esta instancia se pretende evaluar si el actual escenario urbano realiza un aprovechamiento territorial equilibrado.
- Dimensión ambiental. En la misma se incluyeron aquellos indicadores destinados a evaluar el porcentaje de superficie expuesto a restricciones ambientales vinculadas a los temas de agua (porcentaje de superficie expuesta a nivel freático problemático —menos de 2 metros de profundidad—, porcentaje de superficie expuesta a la presencia de agua subterránea no apta para el consumo humano, porcentaje de superficie expuesta a problemas por procesos activos de cursos de agua y porcentaje de superficie con valor ecológico hídrico), suelo (porcentaje de superficie con alto valor agroecológico) y aire (porcentaje de superficie expuesta a actividades contaminantes).
- Dimensión social. Comprendió un conjunto de indicadores destinados a medir el grado de accesibilidad a la vivienda-terreno propio (porcentaje de población propietaria de la vivienda-terreno) y a los servicios urbanos (porcentaje de hogares con acceso al servicio de agua potable por red, de gas por red, energía eléctrica, desagües cloacales, porcentaje de superficie cubierta con el servicio de recolección de residuos urbanos, espacios verdes y proximidad espacial a las redes de transporte público). En este sentido, se busca determinar si el crecimiento urbano estuvo acompañado de la dotación de servicios básicos, así como también el acceso a una vivienda-terreno propio.

La aplicación de los indicadores permitió corroborar que el escenario urbano actual de tipo difuso y fragmentado es territorialmente insosteni-

ble, el cual presenta como resultado en primer lugar, un aprovechamiento desequilibrado del espacio, que es en general —con excepción del centro de la ciudad— de baja densidad y de escasa diversificación de los usos del suelo, contribuyendo a la generación de espacios monofuncionales que condicionan el desplazamiento masivo de la población y los vehículos.

En segundo lugar, con referencia a la dimensión ambiental, se destaca la presencia de sectores urbanos expuestos a restricciones ambientales tanto en el área urbana consolidada como de transición urbano-rural de reciente expansión, sobre todo con relación a las superficie expuestas a: niveles freáticos problemáticos, procesos erosivos del río Cuarto en algunos sectores de la ciudad, y a las actividades contaminantes. Esta última genera el encuentro de usos del suelo incompatibles que termina afectando no solo las condiciones naturales, sino a la población en general.

En tercer lugar, y por último, se evidenció un escenario inequitativo en términos de acceso tanto a la vivienda/suelo en los radios centrales y periféricos del área urbana consolidada como a los servicios urbanos, sobre todo en la zonas de transición urbano-rural de reciente expansión y especialmente con relación a la dotación de gas por red, desagües cloacales y servicio de recolección de residuos urbanos, a lo que se le suma el acceso a los espacios verdes públicos y al transporte público urbano.

A todo lo anterior se deben adicionar los vacíos legales existentes y la falta de políticas públicas integrales anticipativas, para contrarrestar los retrocesos hacia un modelo de ciudad sostenible.

Hacia la búsqueda de alternativas: escenarios propositivos de ocupación urbana

En función del análisis y evaluación del escenario actual derivado del proceso de crecimiento urbano que ha tenido la ciudad de Rio Cuarto, se ha podido dar respuesta a los interrogantes planteados en el marco del proceso de Ordenamiento Territorial con relación a: ¿qué se ordena?, ¿dónde?, ¿para qué?, ¿con quiénes?, y ¿cómo?

Con respecto al primer y segundo interrogante, se identifica que el mayor grado de insostenibilidad territorial se localiza en las áreas de expansión recientes, lo que plantea la necesidad de considerar, en las instancia de planificación urbana, propuestas de escenarios alternativos de ocupación urbana a los fines de anticiparse al escenario tendencial proyectado para el año 2030 y a las conflictividades socioambientales identificadas en el escenario actual de crecimiento urbano.

Una vez definidos los escenarios alternativos de expansión, se plantea la aplicación de los sistemas de indicadores morfológicos, ambientales y de bienestar social utilizados para evaluar el escenario actual de crecimiento urbano, como instancia técnica previa para elaborar un marco normativo desde una visión integral y multidisciplinar y que permiten dar respuesta al ¿para qué? Y ¿cómo?

Por último, teniendo en cuenta que la planificación urbana no es una cuestión meramente técnico-científico, es que se requiere además de recrear una instancia participativa, que involucre una acción coordinada de todos los actores sociales en la que se ponga en discusión la ciudad que tenemos y en la que queremos vivir, es que se deben conformar comisiones que pongan en diálogo las diferentes voces, experiencias y aprendizaje.

Las dinámicas urbanas presentan un alto grado de complejidad debido a los diferentes actores y fuerzas que intervienen; esta multidimensionalidad está dada por lo social, lo económico-financiero, político-administrativo y lo territorial-ambiental. Desde esta perspectiva, los resultados y aportes de la tesis han pretendido constituirse en un componente más para la discusión de una planificación y gestión urbana que contribuyan a un Desarrollo Territorial Sostenible.

Referencias bibliográficas

Abramo, P. (2012). “La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas” en *Revista latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales (EURE)*, vol. XX, n.º 114, pp. 35-69. Recuperado de: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612012000200002.

- Azcárate Luxán, M. V., Cocero Matesanz, D., Fernández, A., García Lázaro, F.J., Muguruza Cañas, C. y Santos Preciado, J. M. (2008). “Rasgos fundamentales del reciente proceso de urbanización difusa. Algunas reflexiones sobre la realidad de la ciudad dispersa en las aglomeraciones urbanas españolas” en *Comunicaciones al XI Coloquio Ibérico de Geografía. La perspectiva geográfica ante los nuevos retos de la sociedad y el medio ambiente en el contexto ibérico*. Recuperado de: http://www.geogra.uah.es/web_11_cig/cdXICIG/docs/01PDF_Comunicaciones_coloquio/pdf-1/com-P1-24.pdf.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2011). *Guía metodológica; Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles*. Buenos Aires, Argentina.
- Boyle Torrey, B. (2004). *La urbanización: una fuerza ambiental considerable*. Recuperado de: <http://www.prb.org/SpanishContent/2004/LaUrbanizacionUnaFuerzaAmbientalConsiderable.aspx>.
- Buzai, G. (2006). “Modelos urbanos: focalización de la estructura espacial de las ciudades de América Latina” en Mateucci, S., Morello, J., Buzai, G., Baxendale, C., Silva, M., Mendoza, N., Pengue, W. y Rodríguez, A., *Crecimiento urbano y sus consecuencias sobre el entorno rural. El caso de la ecorregión pampeana* (pp. 13-34). Buenos Aires, Argentina: Orientación gráfica Editora.
- Dematteis, G. (1998). “Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas” en Monclús, F. J. (Ed.), *La ciudad dispersa: suburbanización y nuevas periferias*. Barcelona, España: Centro de Cultura Contemporánea.
- Galfioni, M. Á., Degioanni, A. J., Maldonado, G. I. y Campanella, O. (2013). “Conflictos socioambientales: identificación y representación espacial en ambiente SIG. Estudio de caso en la ciudad de Río Cuarto (Argentina)” en *Estudios Geográficos*, vol. LXXIV, n.º 275, pp. 469-493.
- Geddes, R. (1997). “La metrópolis desbordada: la dispersión de la ciudad nueva y la búsqueda de alternativas” en *Urbana*, vol. IV, n.º 2, pp. 1-3.
- Gordon, P. y Richardson, H. W. (2001). “The Sprawl Debate: Let Markets do the Planning” en *Publius*, vol. 2, n.º 3, pp. 131-149.
- Gudiño, M. E. (2009). “Instrumentos para la gestión del territorio. Ley de Ordenamiento Territorial y Sistemas de Información Geográfica” en *II Jornadas Regionales de Información Geográfica y Ordenamiento Territorial*. Río Gallegos, Argentina.

- Gudiño, M. E. (2010). “Del urbanismo reglamentario a las nuevas concepciones de ordenamiento territorial” en *Scripta Nova, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XIV, n.º 331. Recuperado de: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-25.htm>
- Janoschka, M. (2002). “El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización” en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE)*, XXVIII (28), 11-30. Recuperado de: <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1239>
- Oporto, G., Aguilar, M., y Blanco, J. (2011). *Plan Estratégico Territorial Avance II: Argentina Urbana*. Buenos Aires, Argentina: Disegnobrass, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- Reese, E. (2010). *La especulación explica todos los males del crecimiento en la región metropolitana. Informe digital Metropolitano*. Recuperado de: www.metropolitano.org.ar.
- Rueda Palenzuela, S. (1999). *Modelos e Indicadores para ciudades más sostenibles*. Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya.
- Santos Preciado, J. M. (2001). “Las periferias urbanas y la organización de la ciudad actual: el caso de Madrid. Ciudad y Territorio” en *Estudios Territoriales*, vol. XXXII, n.º 126, pp. 669-688.
- Wassmer, R. (2000). *Urban Sprawl in a U.S. Metropolitan Area: Ways to Measure and a Comparison of the Sacramento Area to Similar Metropolitan Areas in California and the U.S.* Mimeo.

Análise das trajetórias migrantes internacionais recentes na cidade média de Santa Cruz do Sul /RS - um olhar sobre o passado: a situação dos migrantes antes da migração¹¹

Gisele Padilha Simão¹²

Introdução

Este artigo é um recorte da dissertação de mestrado que analisa as experiências de migrantes internacionais recentes em cidades médias, especialmente os que fixaram residência nos últimos dez anos no município de Santa Cruz do Sul-RS.

Ao analisar a migração e sua relação com os territórios, torna-se fundamental considerar não somente os fatores estruturais, mas também as variáveis e os condicionantes do ponto de vista político, econômico e social que influenciam na intensidade e na direção dos movimentos migratórios nos distintos territórios, uma vez que, com a globalização, esses fluxos de pessoas vêm sofrendo alterações.

Importante ressaltar que muitos dos estudos e análises que perpassam o tema das migrações tomam como ponto de partida a migração Sul/Norte como caso ou objeto de análise (Unric, 2017; Patarra e Baeninger, 2004). Nesse sentido, o aspecto Sul/Sul das migrações internacionais, bem como as migrações para países em desenvolvimento (mais especificamente para cidades médias), torna-se relevante, no sentido de avaliar o desenvolvimento social e econômico tanto do local de origem quanto do local de destino, em especial pela natureza distinta dos impactos em ambas as sociedades (Schmitz, 2015).

11 O presente artigo decorre de nossa dissertação de mestrado em Desenvolvimento Regional – UNISC, cujo título é Análise da trajetória migrantes internacionais recentes na cidade média de Santa Cruz do Sul /RS, sob orientação da Prof. Dra. Grazielle Betina Brandt.

12 Graduação em Comunicação Social - Habilitação Relações Públicas / Mestrado em Desenvolvimento Regional. E-mail: gisele.simao.rp@gmail.com

Assim sendo, durante a trajetória dos estudos migratórios, faz-se interessante compreender os fatores de atração-repulsão que levam as pessoas a se deslocarem de seus territórios de origem. Sobre esse tema, ainda no século XIX, destacam-se os trabalhos pioneiros de Ravenstein e seus estudos sobre os fluxos migratórios internos na Europa, criando a base para compreensão das chamadas “leis das migrações” (Ravenstein, 1885). Ainda hoje o pensamento do autor está presente nos modelos contemporâneos de análise *push-pull*, ou seja, de atração-repulsão, que são utilizados para compreender o fenômeno migratório.

Nesse sentido, as principais bibliografias sobre migrações partilham referências múltiplas, tanto as que provêm de diferentes disciplinas do campo social como as que envolvem os próprios debates internos da sociologia (Peixoto, 2004). Por essa razão as migrações se constituem em um tema comum que pode ser abordado através de diferentes perspectivas na área das ciências humanas. No âmbito do planejamento urbano e regional, cabe mencionar que compreender os processos migratórios pode colaborar para o entendimento das dinâmicas que envolvem a formação e o desenvolvimento de uma região.

O Brasil se encontra em um novo momento no que diz respeito às migrações internacionais. No início deste século, a entrada de estrangeiros no país voltou a se configurar como um movimento crescente, com grupos advindos tanto de países desenvolvidos quanto de países pobres, principalmente da América latina. A imagem do Brasil no exterior, ligada às crescentes restrições à entrada de imigrantes na Europa e nos Estados Unidos, causou uma diversificação nos grupos de estrangeiros que têm optado por viver em terras brasileiras, além de atrair cada vez mais imigrantes de países vizinhos que fogem de crises econômicas e conflitos políticos. Assim, observa-se também um aumento expressivo na chegada de imigrantes e refugiados de nacionalidades que tradicionalmente não migravam para o país (Bógus e Fabiano, 2015).

Esses provêm tanto de países próximos, como a Bolívia e o Haiti, como também de localidades mais distantes, como a China. Segundo dados do Censo de 2010, entre 1995 e 2000 o Brasil contava com 143 mil imigrantes. Já entre 2005 e 2010 esse número subiu para 268 mil, havendo,

portanto, um crescimento significativo da imigração internacional para o Brasil, girando em torno de 53 % (IBGE, 2012).

A região do Vale do Rio Pardo, mais especificamente sua cidade polo, Santa Cruz do Sul, tem historicamente se apresentado como uma região de atração de migrantes. Primeiramente, essa se deu em seu processo de colonização, com a chegada dos europeus, em especial os alemães.

Porém a migração foi ganhando novos contornos nas últimas décadas, especialmente pela atração da região e da cidade de Santa Cruz do Sul por pessoas de cidades vizinhas e de regiões rurais, ou seja, sendo evidenciado o fenômeno da migração interna nesta região. Isso se deu especialmente pela industrialização e pela internacionalização do setor agrofumageiro, grande motor da economia regional (Silveira, 2003).

De acordo com o Censo demográfico do IBGE de 2010, há 249 estrangeiros que residem em Santa Cruz do Sul, sendo 30 naturalizados brasileiros. A região do Vale do Rio Pardo, por sua vez, segundo o mesmo levantamento, possui um total de 459 estrangeiros, enquanto que no estado esses somam 34.244 pessoas. A partir dos dados censitários de 2010, é possível observar que a cidade escolhida para esse estudo recebe 60,78 % dessa população cujo destino é a região e 8,81 % do total estadual, em números reais, são 279 em Santa Cruz do Sul, 459 no Vale do Rio Pardo e 34.244 no Rio Grande do Sul (IBGE, 2010). Outro destaque é que a grande maioria desses imigrantes reside na área urbana, sendo essa “nova migração” um movimento recente, mas com potencial para causar modificações econômicas, étnicas e culturais nos municípios do interior do estado do Rio Grande do Sul.

Todavia, no âmbito do desenvolvimento regional, a questão da migração está intrinsecamente relacionada à distribuição espacial de migrantes no território. Nesse contexto, observa-se como essencial que se conheça as trajetórias dos imigrantes estrangeiros rumo à Santa Cruz do Sul, objeto de estudo, tanto no que tange ao momento anterior, quanto ao posterior do processo migratório.

Nessa perspectiva, aqui especificamente, buscou-se voltar o olhar para a situação dos migrantes internacionais antes de sua migração para a cidade média como Santa Cruz do Sul/RS. Buscou-se, além disso, identificar a

origem, as condições socioeconômicas e as vivências desses migrantes, bem como elucidar as diferentes etapas que marcam as trajetórias individuais e ouvir as narrativas desses sujeitos pesquisados a respeito da sua relação antes da migração.

Para se alcançar os objetivos propostos, o método de abordagem foi ancorado na Teoria da Estruturação de Anthony Giddens (2013). Sendo uma pesquisa de caráter qualitativo, a coleta de informações ocorreu por meio de entrevistas semiestruturadas individuais e em profundidade. Como critérios de seleção dos entrevistados, foram considerados aspectos como: idade, gênero, escolaridade, especialização do trabalho, renda e local de moradia.

Nesta pesquisa, foram entrevistados 8 migrantes internacionais que vieram para Santa Cruz do Sul recentemente (últimos 10 anos conforme recorte já citado anteriormente). Neste caso, amostra não-probabilística de forma que a amostragem se deu por acessibilidade ou conveniência, o que consiste em selecionar um subgrupo que possa ser representativo, de acordo com os objetivos do estudo (Gil, 1999). Essa amostra é composta por migrantes de 8 diferentes nacionalidades: Bolívia, Chile, Colômbia, Cuba, Indonésia, Senegal, Uruguai e Venezuela. Entre eles 4 homens e 4 mulheres, com idades de 30 a 67 anos. A abordagem levou em consideração diferentes perfis o que permitiu com que fossem comparados ou contrastados.

A dimensão social do desenvolvimento a partir das migrações internacionais

Muitos são os fatores que podem levar uma pessoa a deixar o seu país de origem. Além da busca por melhor qualidade de vida, pode-se citar questões como guerras, perseguições políticas ou culturais, além de desastres ambientais. Segundo Marinucci e Milesi (2009), dentre esses fatores continua predominando o econômico, que leva as pessoas a procurarem emprego e melhores condições de sobrevivência fora de seus locais de origem.

O Relatório de Desenvolvimento Humano, realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2009) mostra que cerca de 195 milhões de pessoas residiam, em 2009, fora de seus países

de origem. Isso equivale a 3% da população mundial. Dessas, cerca de 60% migraram para países considerados desenvolvidos. Entretanto, considerando a estagnação econômica que atingiu especialmente esses países, o PNUD (2009) estimou que no ano seguinte (2010) esse número se invertesse, fazendo com que 60 % dos migrantes mundiais optassem por países em desenvolvimento.

Para além dos dados, vale ressaltar que para compreender os movimentos migratórios é possível partir de duas abordagens: a micro, que pensa a migração a partir do indivíduo, considerando sua trajetória e características pessoais; e a marco, que pensa esse processo a partir dos condicionantes histórico-estruturais, pensando-os enquanto grupos sociais. Esses indivíduos podem fazer parte de diversas categorias agrupadas – ou não. É possível abordar a temática a partir do gênero, da etnicidade, da idade ou da classe social. É possível pensar esse grupo de pessoas a partir da razão, da natureza ou da forma de migração ou, ainda, por suas influências na economia global (Gonçalves, 2009).

Para Raffestin (1993) a mobilidade é autônoma quando resulta de uma escolha deliberada. Se for forçada, entretanto, categoriza-se como heteronômica. Não escapa ao autor que essa conceituação, no entanto, é uma simplificação problemática, havendo também casos-limite. Pode ser considerado autônomo o deslocamento de quem deve optar entre migrar ou morrer? Como pode ser considerada a situação dos refugiados? Moreira (2010) explica que esses são forçados a fugir de seus países de origem em decorrência de conflitos intra ou interestatais, por motivos étnicos, religiosos, políticos, regimes repressivos e outras situações de violência e violações de direitos humanos. Essas pessoas cruzam as fronteiras em busca da proteção de outro Estado, com o objetivo primordial de resguardar suas vidas, liberdades e seguranças.

Ao ser considerada forçada, a migração dos refugiados, posto que não possuem efetivamente uma liberdade de escolha, pode ser considerada autônoma a de um migrante haitiano cujo país, devastado por desastres naturais, não fornece os meios necessários para a sua sobrevivência e de sua família? Ou seja, a racionalidade na escolha entre migrar ou não é bastante relativa e muitos fatores devem ser considerados ao se analisar esse

processo. Compreende-se aqui, portanto, que o modelo *push-pull*, explicação essencialmente econômica desse processo, é insuficiente para abarcar a complexidade da questão.

Considera-se hoje que a organização da sociedade se dá de uma forma muito mais fluida, mais móvel e a nível global. Com esse processo, as fronteiras estatais previamente definidas perdem força e constroem-se deslocamentos de forma mais aleatória, descontínua, dispersa. O migrante constrói múltiplas territorialidades nesse contexto, mas essa realidade não é restrita a ele. Como afirmam Marandola e Dal Gallo (2010), assim como Haesbaert (2012), todos vivem em vários territórios simultaneamente. Como esse é produzido através de processos de desterritorialização e reterritorialização, dá-se origem aos territórios-rede. Assim, é possível para um mesmo sujeito identificar-se e apropriar-se de múltiplos territórios, enquanto transita por suas diversas territorialidades.

Migrantes internacionais na cidade média de Santa Cruz do Sul

A cidade de Santa Cruz do Sul integra a região do Vale do Rio Pardo localizada na área centro-oriental do Estado do Rio Grande do Sul. A inserção da economia de Santa Cruz do Sul no mercado capitalista inicia-se, de acordo com Godinho (1980), a partir de 1860. Com o passar do tempo, a agricultura colonial passou a definir o fumo como o carro-chefe da produção, por seu relativamente elevado valor comercial (Silveira, 2003). Nesse sentido,

[...] o início da industrialização em Santa Cruz do Sul esteve intimamente vinculado ao sucesso de sua agricultura, direcionada para a exportação, que, simultaneamente, possibilitou o estímulo ao desenvolvimento das atividades de beneficiamento de produtos primários e permitiu que o acúmulo de capital realizado pelos comerciantes e, ao mesmo tempo, exportadores locais, tornasse possível a instalação de novas unidades de produção a partir da utilização de tecnologias mais avançadas (Silveira, 2003, p. 65).

Foi a partir da década de 1960 que aconteceu um processo que mudaria a realidade da cidade: a internacionalização das indústrias de fumo, vendidas para empresas estrangeiras. Isso deu um novo impulso à dinâmica industrial local, que, atraindo um número maior de trabalhadores, levou à rápida urbanização. Assim, a cidade, no decorrer da década de 1970, começou a ser repensada e seus espaços sofreram transformações. E também nessa década que a atividade agroindustrial fumageira consolida-se como a grande força da economia local e onde as relações de produção capitalistas ganham maior profundidade (Silveira, 2003).

Com o aumento da necessidade de mão de obra, surge um intenso processo migratório na cidade de Santa Cruz do Sul, contribuindo em muito para o aumento da população urbana municipal. Esse se deu especialmente pela instalação, no perímetro urbano, de trabalhadores de municípios vizinhos e áreas rurais, buscando empregos na indústria. Sobre a época, entretanto, possui-se poucos registros sobre essas migrações, tanto no que se refere ao seu montante, quanto à sua procedência. Entretanto, como afirma Silveira (2003), dados gerais podem ser obtidos em outros indicadores, como os fornecidos pelo SINE - Sistema Nacional de Empregos (Silveira, 2003).

A partir das interpretações de Silveira (2003), percebe-se que foi decisivo o papel que a internacionalização do ramo fumageiro local desempenhou na aceleração do processo de urbanização da cidade. Isso porque trouxe reflexos para a reestruturação do setor, alterando as relações de trabalho e atraindo uma considerável mão de obra para a cidade. Nesse processo, alterou-se profundamente a dinâmica de (re) produção do espaço urbano santa-cruzensense (Silveira, 2003).

Assim, a partir de sua constituição histórica, Santa Cruz do Sul veio a tornar-se uma urbe de importância regional. Por servir de centro de prestação de serviços e constituir um nó na rede de urbana regional, é considerada uma cidade média. Mais do que o número de sua população, é a sua capacidade de interligar a região e prestar funções que determina essa categorização. Como coloca o Grupo de Investigación de Ciudades Intermedias (2012, p. 20): “en el marco de la nueva geografía económica global, compuesta por regiones urbanas conectadas por complejas redes de

interacción, las ciudades constituyen los nodos del espacio de flujos y la ubicación estratégica para los diversos circuitos globales”.

Como pode-se perceber a partir da retomada histórica feita anteriormente, o processo de internacionalização da produção do tabaco foi fundamental para que Santa Cruz do Sul pudesse ser considerada esse ponto de encontro. Entre as funções que aqui se exercem, pode-se citar a provisão de bens e serviços, a concentração de alguns órgãos públicos de importância regional, uma produção industrializada superior à das cidades vizinhas, uma influência nas dinâmicas agrícolas do entorno, inúmeros objetos e sistemas técnicos (terminais de carga e descarga, hotéis, aeroporto, linhas rodoviárias, etc.) e a capacidade de reter imigrantes em seu mercado de trabalho (Silveira, 2006; Campos e Silveira, 2014).

Na análise desses autores (Ramos, Matos e Garcia, 2011), as cidades médias possuem, ainda, uma maior capacidade de reter a população, não só por apresentarem maiores índices de emprego, mas por apresentarem uma melhor qualidade de vida. Assim, as cidades atraem a população rural, mas também a metropolitana, oferecendo menores índices de criminalidade, reduzidos custos de vida (com aluguel e alimentação, por exemplo) e ofertando os serviços básicos necessários à população.

De acordo com Sposito (2007), para entender como uma cidade se organiza é preciso verificar como se relacionam os movimentos de vários atores. Nesse sentido, existe a necessidade de articulação entre dois movimentos: os dos atores locais, residentes e atuantes em cidades médias, e o dos atores externos às cidades médias.

A partir disso, considera-se importante compreender como a cidade média de Santa Cruz do Sul tem participado dos processos migratórios recentes, como tem se transformado com esses novos fluxos, considerando que a vinda e permanência de migrantes internacionais para essa urbe, pode evidenciar os processos de desenvolvimento territorial a partir das experiências desses no território santa-cruzense.

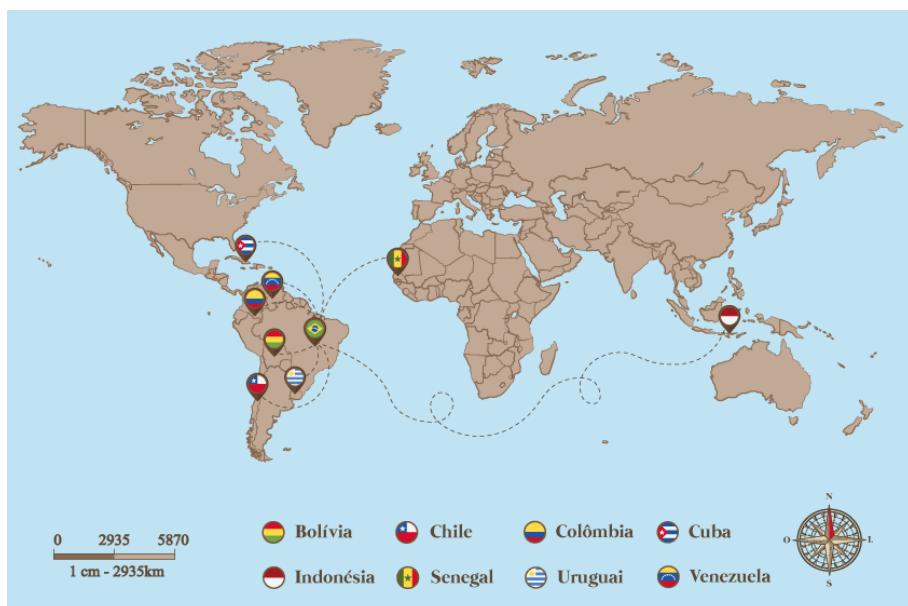
Um olhar sobre o passado: a situação dos migrantes antes da migração

Aqui, buscamos compreender os itinerários pessoais e trajetórias sociais dos migrantes. A descrição da situação dos migrantes antes de migrar vai ajudar a conhecer a diversidade de contextos sociais e familiares no município de origem e o papel desses contextos no momento da viagem. Esta parte da análise irá, entre outras coisas, destacar as razões da partida e a maneira como viveram e perceberam o momento da partida.

A partir dos dados coletados podemos identificar algumas características destes migrantes. A amostra total inclui 4 homens e 4 mulheres, mais da metade (62,5 %) situam-se entre 30 e 35 anos, o restante dos pesquisados tem entre 45 e 67 anos.

A maioria dos entrevistados vive a menos de 5 anos em Santa Cruz do Sul, da totalidade, apenas 3 estão completando 10 anos na cidade. Abaixo, na figura 1, o mapa com as origens dos migrantes internacionais entrevistados.

Figura 1. Mapa de origem dos entrevistados.



Fonte: Imagem criada pela autora.

Podemos considerar que a maioria dos atores atendidos em nossa busca é bastante privilegiada, pois possuem qualificações acadêmicas, recursos econômicos, sociais e culturais e apoio familiar. Os entrevistados que exercem atividade remunerada em Santa Cruz do Sul representam 75 % da amostra.

A partir dos depoimentos coletados, percebemos que para os entrevistados, a vida no município de origem antes da viagem era predominantemente orientada para o trabalho ou estudos. Da totalidade, apenas um entrevistado morava sozinho, os demais moravam com familiares. Questionados se o processo de migração foi uma escolha ou uma imposição, todos eles responderam que tratou-se de uma escolha.

Quando convidados a responder sobre os eventos que desencadeiam a partida do seu país de origem as respostas foram heterogêneas. Este migrante, por exemplo, nos diz:

Meu pai tem uma loja, desde antes de eu nascer, então eu trabalhava na loja do meu pai, só que quando eu trabalhava lá, eu não valorizava, eu dormia até 10 horas da manhã, ia na loja e nem esperava o horário de fechar, tinha que ir para a praia e aproveitar, então, eu não valorizava o serviço lá. Eu fiquei trabalhando, só que não adiantou nada, então, um dia, eu estava conversando com um amigo meu que mora no Rio de Janeiro, e faz tempo que ele está trabalhando no Brasil, eu comecei a falar com ele, ‘como está o Brasil?’, e ele falou para mim ‘aqui é bem bom, nós trabalhamos bastante, ganhamos bastante’, eu falei ‘meu sonho é ir lá, ver o que tem lá de diferente daqui, o meu sonho é ir lá trabalhar e conseguir um dinheiro, voltar ao Senegal, abrir mais uma loja, daí nós vamos ter duas lojas e vender mais’ (Senegal / M / 30)¹³.

Como se vê no depoimento, cabe ressaltar que uma grande parcela dos entrevistados mencionou que Santa Cruz do Sul não foi sua primeira ci-

13 A fim de respeitar o anonimato dos entrevistados, optou-se por codificação composta por país de origem, sexo e idade.

dade ou país de destino. Outro entrevistado, trabalhador de uma multinacional do setor fumageiro, veio para a localidade por questões de trabalho:

Me ofereceram um posto, eu aceitei, impactou que eu vim
(Colômbia / M / 34).

Por outro lado, nos discursos abaixo, a migração representa uma oportunidade privilegiada de viver múltiplas experiências, bem como a importância dos laços sociais:

Olha, como é que vou te dizer, eu conheci alguém, uma pessoa, gostei muito dessa pessoa, aí eu vim para cá, mas, na verdade, antes eu já viajava, então o mundo é tão pequeno, nós vemos como que nós conseguimos nos adaptar em outros lugares, porque eu já fui criada para o mundo
(Indonésia / F / 58).

Eu viajava muito dentro do Chile, mas como já conhecia o Chile, nasceu a curiosidade de conhecer outro país, como eu fazia artesanato, e meu artesanato me gerava um dinheiro para poder financiar minha viagem, meu pai também ajudava um pouco, para financiar a viagem, o motivo foi justamente mais conhecimento, eu queria ter outros tipos de vida, outro tipo de cultura (Chile / M / 47)

Enquanto a maioria dos entrevistados enumerou uma série de razões que os levaram a migrar, houve alguns que lembraram nostalgicamente os bons tempos e certas características de suas próprias vidas para o seu município de origem. Assim, eles atribuem grande importância às ligações com familiares e amigos no seu município de origem. Os elementos que determinam e diferenciam o comportamento de migrantes internacionais em relação à situação antes do deslocamento dependem, em certa medida, de fatores sociais. No entanto, percebemos que esses comportamentos estão relacionados intimamente às dimensões estruturais.

Considerações

Durante muito tempo, os debates sobre migração foram dominados por uma interpretação macroestrutural deste fenômeno, ou seja, os fatores econômicos desempenharam um importante papel na explicação do motivo pelo qual os migrantes deixam suas origens diferentemente do caso desta análise, onde o migrante foi identificado como um sujeito social.

Neste sentido, a migração não é apenas o resultado das condições objetivas impostas aos migrantes, mas também de um conjunto de situações encontradas por eles durante suas trajetórias. O fato de perceber o migrante como um sujeito social permite a compreensão de todos os elementos do processo de migração, como a solidariedade familiar, de amizade e de parentesco relações que ocorrem durante todo o curso da migração. Já a situação dos pesquisados antes do deslocamento nos possibilita melhor compreender o comportamento e a relação que os migrantes têm com seu ambiente de origem antes de suas experiências de migração.

As ligações sociais e espaciais entre a origem dos migrantes e os territórios de destino fazem da migração uma experiência integrada no espaço. Assim, considerar os territórios de origem e as formas de relações que os migrantes desenvolveram nesses territórios antes do deslocamento são significativos para compreender a construção social de sua rota migratória.

Referências bibliográficas

- Bógus, L. M. M. e Fabiano, M. L. A. (2015). “O Brasil como destino das migrações internacionais recentes: novas relações, possibilidades e desafios” em *Ponto-e-Vírgula: Revista de Ciências Sociais*, n.º 18, pp. 126-145. Recuperado de: <https://revistas.pucsp.br/pontoevirgula/article/view/29806>
- Campos, H. Á. e Silveira, R. L. L. (Org.) (2014). *Valorização do solo e reestruturação urbana: os novos produtos imobiliários na Região dos Vales - RS*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/11624/1800>
- Giddens, A. (2013). *A constituição da sociedade*. São Paulo, Brasil: WMF Martins Fontes.

- Gil, A. C. (1999). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo, Brasil: Atlas.
- Godinho, R. E. (1980). “A dinâmica populacional de Santa Cruz do Sul. Em Rute E. Godinho, R.; Montali, L. e Ferreira De Camargo, C. P.” em *Estudos De População* (pp. 9-40). São Paulo, Brasil: CEBRAPF.
- Gonçalves, O. (2009). *Migrações e Desenvolvimento*. Portugal: CEPESE.
- Grupo de Investigación de Ciudades Intermedias (2012). “Principales discusiones en torno de la dinámica de las ciudades intermedias” en Lattuada, M., Márquez, S. E. e Neme, J., *Desarrollo rural e política: Argentina desde una perspectiva de gestión*. Buenos Aires, Argentina: Fundación CICCUS.
- Haesbaert, R. (2012). *O mito da desterritorialização: do ‘fim dos territórios’ à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro, Brasil: Bertrand Brasil.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (20 julho 2017). *Resultados gerais da amostra*. 2012. Recuperado de: <https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000008473104122012315727483985.pdf>
- Marandola J. R. e Marchiori Dal Gallo, P. (2010). “Ser migrante: implicações territoriais e existenciais da migração” em *Revista Brasileira de Estudos de População*, vol. 27, n.º 2, p. 17.
- Marinucci, R. e Milesi, R. (2009). Migrações internacionais contemporâneas. [s.l]:[s.n.]. Recuperado de: <http://www.ufjf.br/pur/files/2011/04/MIGRA%C3%87%C3%83O-NO-MUNDO.pdf> (acesso em: 19: ago. 2017).
- Moreira, J. B. (2010). “Redemocratização e direitos humanos - a política para refugiados no Brasil” em *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, n.º 1, p. 18.
- Patarra, N. e Baeninger, R. (setembro, 2004). “Migrações internacionais, globalização e blocos de integração econômica - Brasil no Mercosul” em *I Congresso da Associação Latino Americana de População, ALAP, Caxambu-MG, Brasil*.
- Peixoto, J. (2004). *As Teorias Explicativas das Migrações: Teorias Micro e Macro-Sociológicas*. Lisboa, Portugal: SOCIUS.
- Programa Das Nações Unidas Para O Desenvolvimento (PNUD) (2009). *Relatório de Desenvolvimento Humano*. New York. Recuperado em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/RelatoriosDesenvolvimento/undp-br-hdr-portuguese-2009.pdf> Acesso em: 20: mai. 2019.

- Raffestin, C. (1993). *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática.
- Ramos, E. F., Matos, R. E. S. e Garcia, R. A. (2011). “As cidades médias como nódulos de equilíbrio da rede de cidades” em *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n.º 121, p. 22.
- Ravenstein, E. G. (1885). “The laws of migration” em *Journal of the Royal Statistical Society*, vol. 48, n.º 2, p. 60.
- Schmitz, G. de O. (2015). “A migração e o desenvolvimento global: propostas para a organização do debate teórico e construção de uma agenda unificada de pesquisa” em *Boletim de Economia e Política Internacional*, n.º 19, p. 17.
- Silveira, R. L. L. (2003). *Cidade, corporação e periferia urbana: Acumulação de capital e segregação espacial na (re)produção do espaço urbano*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC.
- Silveira, R. L. L. (2006). “Dinâmica do mercado imobiliário e práticas espaciais no processo de urbanização da capital mundial do tabaco” em Silveira, R. L. L., Pereira, P. C. X., e Ueda, V. (Org.), *Dinâmica imobiliária e reestruturação urbana na América Latina*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC.
- Sposito, M. E. B. (2007). “Cidades médias: reestruturação das cidades e reestruturação urbana” em *Cidades médias: espaços em transição*. São Paulo, Brasil: Expressão Popular.
- UNRIC (19 out. 2017). *Centro de Informações Regionais das Nações Unidas. Migrações internacionais: factos e dados estatísticos*. Recuperado em <https://www.unric.org/pt/novedades-desenvolvimento-economico-e-social/2933>

O ensino de história local: conhecer para pertencer¹⁴

Bianca Tamara de Siqueira¹⁵

Introdução

As discussões em torno do ensino de história advêm de longa data. Por isso, não existe nada de muito extraordinário nesta proposta. Mas, ainda assim, é necessário revisitar as discussões para melhor compreender aos estudos históricos locais. Este texto, traz considerações sobre a temática do Projeto de Dissertação desenvolvido junto ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Mestrado e Doutorado, na Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, sob a Linha de Pesquisa em Estado, Instituições e Democracia da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, que enfoca o ensino de História Local e sua importância para o desenvolvimento regional.

O ensino de História Local é abordado com a percepção do Desenvolvimento Regional, porque consideramos que o local precisa estar fortalecido para contribuir no desenvolvimento da região, e para que cada local consiga preservar suas particularidades, sem ser esmagado e sobreposto por outros locais, ou por um território maior, a região. A linha de pesquisa selecionada para esse trabalho enfoca o estudo das capacidades institucionais em seus vários níveis, de tomar iniciativa, mediar e regular processos de gestão do território, analisar conflitos, tensões e produção de consensos entre o poder público e agentes sociais. Com a intenção de analisar o ensino de História Local, observa-se como o Estado planeja suas políticas, e como elas refletem nas Instituições locais. Isso sem deixar de considerar que o ensino de História Local é parte integrante na compreensão e no exercício da democracia e da cidadania.

Os estudos históricos regionais enquanto corrente historiográfica contemplam a História Regional e a História Local, que são temas que se

14 Artigo decorrente da dissertação de mestrado, em andamento, intitulada: História Local: Conhecer para pertencer, sob a orientação da professora Dra. Erica Karnopp.

15 Licenciada em História pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Mestranda em Desenvolvimento Regional - PPGDR/ UNISC. Professora alfabetizadora para Ensino Fundamental na rede municipal de Sinimbu/Rio Grande do Sul. biancasiqueira10@hotmail.com

intercruzam, e colocam ao pesquisador uma série de dúvidas de caráter conceitual e metodológico, justo porque, também existe diferença entre o que se entende como história local para o ensino de forma didática e metodológica, com o protagonismo do professor, e o que se entende como história local como pesquisa historiográfica, com o protagonismo do historiador.

Sendo assim, além da introdução e das considerações finais, o texto é integrado por mais três seções. Na primeira procura-se discutir a diferenciação de História Local e História Regional, enquanto corrente historiográfica, e conceituar História Local como uma modalidade de estudo histórico, em um contexto geograficamente local, do município, pela ótica de Correa (2002) Callai e Zarth (1988). No segundo, trata-se da importância do ensino da História Local, como uma estratégia pedagógica, enquanto recurso metodológico na contribuição para a formação integral do educando, especialmente na aproximação com a realidade do aluno, a partir das contribuições de Fonseca (2003), Karnal (2008), Pinsky (2013), Bittencourt (2008), Toledo (2010) e sobretudo de Callai e Zarth (1988), que deu grande parte da sustentação desta discussão. E no terceiro, procura-se justificar que através do ensino da História Local, vinculado a educação, é possível contribuir para o desenvolvimento regional, com formação da consciência cidadã, da identidade local e da educação patrimonial. O conhecimento sobre a realidade de um determinado local é extremamente importante para seus moradores desenvolverem o sentimento de identidade e atuarem no sentido de contribuir para o desenvolvimento.

História Local

As problematizações aqui explanadas, entorno da historiografia da História Local, estão longe de serem esgotadas. Embora também não seja uma discussão que esteja no topo das reflexões acadêmicas, ela vem a décadas sendo repensada e reaproximada da vida dos historiadores.

A história local tem uma posição marginal na historiografia brasileira. Sua escrita predominantemente diletante e sua narrativa demasiado subjetiva parecem ser as principais res-

ponsáveis pelo seu descrédito em círculos acadêmicos, embora ainda seja grande a preferência que ela goza junto ao público leigo e avesso, muitas vezes, à linguagem hermética dos historiadores profissionais (Correa, 2002, p. 11).

Conforme traz Correa (2002), a História Local teve seu início com o trabalho dos memorialistas, que se aproximavam do interesse da história do seu lugar, e que por razões pessoais começaram a reunir fontes, e registrar o que entendiam ser a história do seu local. Porém, embora carregados de boas intenções, essa escrita não observava os aspectos científicos da escrita historiográfica, por isso, é possível que cada município tenha alguma coisa relativa à sua história, porém com fragilidade científica.

Neste momento, é fundamental, a diferenciação da História Local da História Regional. Conforme Barros *apud* Moreira (2017, p. 1), a História Regional:

...constitui-se em uma maneira de abordar a História, de fazer (no sentido de escrever/produzir), que, neste caso, dá especial atenção ao uso das fontes regionais. Sua preocupação se volta para um espaço regional, que não necessariamente está “associado a um recorte administrativo ou geográfico, podendo se referir a um recorte antropológico, a um recorte cultural ou a qualquer outro recorte proposto pelo historiador de acordo com o problema histórico que irá examinar. Seu interesse central é observar este espaço regional ou as relações sociais que ocorrem em seu seio. Após esse procedimento adota-se a comparação com “outros espaços similares” ou insere o regional em um universo maior (o espaço nacional, uma rede comercial). Desta feita, a questão que diferenciaria a História Regional da História Local seria a comparação, uma vez que a História Local teria uma perspectiva de estudar “a realidade” micro localizada por ela mesma.

Assim percebemos que o local é diferente do regional, mas que não fica descolado, que é a partir do seu todo, da sua região que se entende o local.

Basicamente, o que difere a história regional, da história local é o recorte geográfico. A História Local, “é uma escala de análise que permite que tenhamos próximos de nós todos aqueles elementos que expressam as condições sociais, econômicas, políticas de nosso mundo” (Callai e Zarth, 1988, p. 11). Ou seja, ao falar de local, estamos a falar de lugar, de um lugar que guarda muitas relações de sociabilidades, marcado pela proximidade e pela contiguidade das relações entre os sujeitos que as estabelecem. E ao estudar o lugar, aplicamos um recorte de análise e reflexão.

A possibilidade de fazer a observação direta e próxima das fontes históricas é uma das maiores vantagens da História Local, enquanto apropriação de conhecimento histórico. Embora que muitos municípios ainda não disponham de repartições que preservem seu patrimônio histórico, a própria pesquisa escolar e o diálogo com a comunidade, vai fazendo com as que pessoas comecem a valorizar esses materiais e passem a preservá-los, o que possibilita relações específicas entre o passado, o presente e o futuro. Conforme Callai e Zarth (1988):

A História Local —sempre entendida como integrante de uma totalidade— é a mais viável para ser estudada pelos anos em termos de fontes: é possível visitar acervo de documentos sobre a localidade; entrevistar pessoas importantes do ponto de vista histórico; observar as marcas deixadas no espaço pelas sucessivas gerações... (Callai e Zarth, 1988, p. 12).

“O local é uma janela para o mundo” (Fonseca, 2003, p. 244), mesmo com os desafios, e a intensa discussão entre geógrafos e historiadores, a História Local ainda se torna fundamental para a (re) construção e identificação das identidades locais, tão importantes mesmo em época de globalização e de hibridismos das identidades.

É comum falar em história local como a história do entorno, do mais próximo, do bairro ou da cidade. Por isso, um dos cuidados importantes com o estudo da história local é a identificação do conceito de espaço, do território. Para evitar o equívoco de se referir erroneamente ao conceito de espaço, aqui observamos autores como Milton Santos (1982), Sandra Lencione (1999) e Murilo Flores (2006). Consideramos que o recorte ter-

ritorial da história local pode ultrapassar os limites do município, não apenas como um dado disperso, mas como parte de um todo mais complexo. Cada lugar tem suas especificidades e precisa ser entendido por meio da série de elementos que o compõem e de suas funções (Lencione, 1999). Assim, procura-se definir que a História Local considera o recorte territorial e o espaço vivido do município, conforme Callai e Zarth:

De um ponto de vista, pode-se considerar o município como LOCAL onde pois é um determinado espaço com limites muito precisos, possui uma população que se identifica com o nome do próprio município, tem uma história sua, própria, têm o poder o poder público instituído e responsável pelo bom andamento do mesmo (Callai, 1988, p. 17).

Para Karnal (2008), a história local é entendida como a história do entorno, onde esses municípios possuem múltiplas relações entre eles e com a macrorregião em que estão inseridos. Apesar de estar relacionada e inserida em uma história global e nacional, a história local se caracteriza pela valorização dos particulares, das diversidades; ela é um ponto de partida para a formação de uma identidade local que valoriza o local/lugar. (Pinsky, 2013.) A localidade se constitui no espaço onde uma comunidade se estabelece e se desenvolve:

Por esse motivo, entende-se que suscitar reflexões sobre o sentido historiográfico da história local é prudente e necessário neste momento. Exatamente porque uma definição teórica e metodológica da história local, por meio dos aportes da historiografia acadêmica, ainda não tem integrado as preocupações para o debate do que tem sido a história local nesse campo de produção de conhecimentos (Toledo, 2010, p. 748).

Sendo assim, a História Local é entendida aqui como uma modalidade de estudos históricos que opera na escala de análise do município. Que considera a construção de processos interpretativos sobre as diferentes formas de como os atores sociais se constituem historicamente dentro

do município. Interessa-se pelos modos de viver, coletivos e individuais, dos sujeitos e grupos sociais situados nestes espaços que são coletivamente construídos e representados.

O ensino da história local

“Estudar o município é importante e necessário para o aluno, na medida em que ele está desenvolvendo o processo de conhecimento e de crítica da realidade em que está vivendo”. (Callai e Zarth, 1988, p. 9). O ensino de história local também é parte integrante da formação sócio histórica do educando, inclusive responsável pela educação patrimonial, pela promoção da cultura e contemplando a formação comum indispensável para sua progressão plena, ainda desenvolvida na Educação Básica. “O estudo do município é a primeira oportunidade que a criança tem de estudar uma sociedade relativamente complexa” (Callai e Zarth, 1988, p. 12):

O estudo do município representa para o aluno de Ensino Fundamental uma oportunidade adequada para realizar, ao nível da reflexão, a passagem do concreto (por si só fragmentado) para o abstrato, que, ao pressupor maior grau de generalização, possibilita avançar na compreensão da globalidade (Callai e Zarth, 1988, p. 9).

A história local dá ao aluno um referencial analítico para compreender a dinâmica social, como instrumento de recuperação da memória, e das identidades locais e regionais, bem como de aproximação entre escola e comunidade, gerando nos alunos maior interesse pelo estudo da realidade, e construindo assim, um conhecimento interdisciplinar. “Não se trata de limitar o estudo às fronteiras do município como se tirássemos do espaço maior, mas, trabalhar com a experiência dos alunos para desenvolver noções ou conceitos universais” (Callai e Zarth, 1988, p. 12):

O local é a onde o aluno pode compreender as reais dimensões do ESPAÇO - TEMPO - GRUPO. Ao considerarmos um LOCAL para estudo, estamos delimitando um espaço, considerando um determinado grupo de pessoas, que ocu-

pa o espaço em um determinado tempo (Callai e Zarth, 1988, p. 17).

O ensino de História possui objetivos específicos, sendo um dos mais relevantes o que se relaciona à constituição da noção de identidade. Assim, é primordial que o ensino de história estabeleça relações entre identidades individuais, sociais e coletivas, entre as quais as que se constituem como nacionais (Brasil, 1997, p. 26):

Contentar-se em estudar o município em si e por si mesmo é muito pouco. Constitui-se, aliás, em desrespeito à capacidade do aluno. O município e seu estado constitui-se no exemplo concreto de como funciona a sociedade, de como nela se constrói a história e espaço (Callai e Zarth, 1988, p. 9).

O local é o espaço primeiro da atuação do homem, por isso, o ensino de história local precisa configurar também essa proposição de oportunizar a reflexão permanente acerca das ações. Conforme Karnal (2008), cabe à comunidade escolar oportunizar esse momento:

Cumprir ao corpo docente e discente fazer uso dos conteúdos da disciplina História de forma significativa, empenhando-se para que os alunos desenvolvam uma reflexão crítica acerca dos fatos estudados e, com isso, construam seu próprio saber. É importante o professor saber que: quanto mais o aluno sentir a história como algo próximo dele, mais terá vontade de interagir com ela, não como uma coisa externa, distante, mas como uma prática que ele se sentirá qualificado e inclinado a exercer (Karnal, 2008, p. 28).

O papel do ensino de História na configuração identitária dos alunos é um dos aspectos relevantes para propor-se estudos de história local. O aluno deve começar estudando pelo seu local para que conforme ele venha a adquirir maturidade, possa ser capaz de compreender outros períodos da história da humanidade, ou seja, a casa deve ser construída pelo alicerce. Tudo isso, dar-se-á, em um processo de construção de significado acerca do seu passado, na busca pelo pensamento norteador que gere as ações educativas nos municípios.

Sobre o como trabalhar história local, ainda temos muito a debater, tanto que este texto não dará conta. Contudo temos Fonseca (2013) e Bittencourt (2008), já citados anteriormente, com vários estudos nessa área e que podem nós dar uma conclusão da forma como deve se dar ao fazer pedagógico do professor nessa temática. A começar pela formação dos professores que são responsáveis pelas abordagens, que devem ser além de professores, fundamentalmente pesquisadores e conseqüentemente mediadores. Os professores na sua prática pedagógica, devem pesquisar, investigar, criar estratégias didáticas, usar de métodos e metodologias de acordo com seu diagnóstico de turma, visando uma formação integral e primando pelos direitos de aprendizagem do educando. Sua prática deve ser significativa e recreativa, para tornar o aprendizado mais inspirador e transformador. Ambos acreditam na importância do ensino da história local, porém salientam muito precisa ser feito no fazer pedagógico para que se obtenha êxito nesse campo. (Fonseca, 2013 e Bittencourt, 2008). Sobre tudo, porque não possuímos uma trajetória muito tranquila na disciplina de História, marcado pelas heranças do ensino tradicional com narrativas e historicismos heroicos romantizados de um ensino decoreba:

A importância dada ao aspecto operacional a essa perspectiva de ensino traz para o centro do debate questões de investigação histórica, os campos de conhecimentos em história e suas relações com o ensino escolar. Isso porque, no ato pedagógico (aparentemente simples) de localizar, selecionar fontes, por exemplo, cruzam-se vários saberes referentes, quer ao trabalho com o arquivo, quer às técnicas de leitura, à análise e interpretação dessas fontes; ação que suscita debate e investigação, já que exige “selecionar” com base em critérios teóricos e metodológicos válidos para esse campo de conhecimentos. Essa interdependência de saberes e práticas sugere que é importante desenvolver reflexões que incorporem estudos para além da “justificativa pedagógica” do uso escolar da história local (Toledo, 2010, p. 748).

Neste sentido, o ensino da História Local contribui para a construção dos processos interpretativos sobre as formas de como os atores sociais se

constituem historicamente em seus modos de viver, situados em espaços que são socialmente construídos nos diferentes territórios (Flores, 2006, p. 4).

Relações da história local no desenvolvimento regional

Um dos princípios constitutivos da História Local é possibilitar um olhar indagador sobre o mundo do qual fazemos parte, no intuito de sabermos mais sobre o sentido das coisas, e as relações entre a História Local, Nacional e Universal:

A globalização é um fator importante e influente em quase todos os espaços do planeta, mas ela não anula a necessidade de se pensar em âmbito local. Nesse sentido, há um efeito oposto, pois, com a globalização, surgiu a necessidade de se repensar o local onde cada comunidade se encontra. A globalização, paradoxalmente, fez com que as pessoas percebessem que pertencem a um lugar, um local, com identidade, cultura própria e autenticidade, que não pode ser extinto por valores impostos pela racionalidade global. O local, portanto, é onde realmente as pessoas vivem e com ele se identificam (Grzeszczeszyn, 2008).

Por isso, este trabalho defende que conhecer a história do seu município, pode dar aos sujeitos esperança, autonomia e criticidade, com saberes e condições necessárias para a escolhas, e uso das suas liberdades. Que só assim será possível a transformação da realidade, do seu local, para aquilo que os sujeitos consideram melhor para si, e para os que virão depois. E que somente por esse caminho, é que o desenvolvimento será promovido em suas diversas dimensões, com a transformação das pessoas:

Os aspectos sociais do lugar são de fundamental relevância nos processos de desenvolvimento local, haja vista que é pelas relações entre o homem e seu meio que nasce a cultura local e sobre a qual se pode planejar as mudanças necessárias (Grzeszczeszyn, 2008).

A análise a partir da História Local possui importância na perspectiva do desenvolvimento regional, pois considera-se fundamental o estudo da história local para a formação da identidade territorial, da compreensão do processo de formação territorial, da valorização da cultura, como elementos necessários à promoção da cidadania e ao desenvolvimento regional.

Convém deixar claro que nesta valorização do local não se propõe fomentar sentimentos de exclusão social ou de particularismos. Bem pelo contrário, se defende que fortalecer os locais, entendendo seus entornos como partícipes no processo de desenvolvimento, ajudam no fortalecimento da região em relação à escala global, para o benefício dela mesma, e consequentemente do local. Tendo sempre em mente que o regional é mediador entre local e global.

Conforme a leitura a partir de Carvalho, na perspectiva da formação da cidadania, pode-se considerar que a História Local contribui na compreensão dos sujeitos no seu papel dentro da sociedade. É imprescindível que os sujeitos se reconheçam pertencentes da sua história. Conforme o autor, “as pessoas se tornavam cidadãs à medida que passavam a se sentir parte de uma nação e de um estado” (Carvalho, 2002, p. 12). Nesse sentido, é fundamental que a História Local seja amplamente desenvolvida dentro dos currículos do Ensino Fundamental, como instrumento de formação e reflexão da cidadania.

Considerando que a História Local, tanto como modalidade de estudos ou como estratégia de ensino, ambas se concentram na perspectiva da educação como promotora do desenvolvimento. Sen, apresenta a Educação como um dos meios de transformação da realidade, que se não é o mais importante, é básico para a expansão educacional e a promoção do desenvolvimento, já que “a educação também auxilia na escolha inteligente entre diferentes tipos de vida que uma pessoa pode levar” (Sen, 1993, p. 333).

Este texto também considera importantíssimo o ensino de História Local para a construção da identidade territorial local, e consequentemente para formação de atores sociais. Os atores sociais têm participação direta na formulação e implementação do desenvolvimento local. Porém, para que a comunidade tenha participação, é fundamental que ela se reconhe-

ça pertencente dessa identidade coletiva construída historicamente. Para Martinez (2013), o desenvolvimento local surge de iniciativas locais, com um conceito alicerçado no protagonismo da sociedade local.

As discussões acerca das temáticas da cultura, do patrimônio, da memória, da identidade local, e da inserção destes elementos no currículo das escolas públicas, como ferramentas de promoção de desenvolvimento social para os municípios, fazem-se extremamente necessárias dentro de uma conjuntura em que se observa uma progressiva supressão do que caracterizamos como elementos identitários e individualizadores de nossa gente em nome de uma suposta “globalização” (Santos, 2000).

Conclui-se que universo de análise é amplo e complexo, e considerando a História Local não no sentido restrito, mas como ponto de articulação entre seus espaços, pela importância das locais para o desenvolvimento regional. Propõe-se que considere a Educação, a História Local, a qualidade dos recursos e a variedade dos métodos de ensino, na promoção do desenvolvimento regional.

Considerações

Em vista dos argumentos apresentados, este texto considerou o debate em torno da História Local, mais como proposta para o ensino de História. Nesse sentido, constatou que, embora tal perspectiva seja importante para romper com a história tradicional, ainda carece de aprofundamento teórico, especialmente pelos campos que se cruzam, como a História Local como modalidade de estudos e como metodologia de ensino. Tendo por hipótese essa afirmação, indicou ser relevante a elaboração de problemas que procurem relacionar história, historiografia e ensino escolar, com o objetivo de perceber em que medida as revisões teóricas e metodológicas, realizadas por uma significativa gama de historiadores contemporaneamente, possam permitir repensar conceitos de tempo, espaço, objetos e escalas de análises que possam servir de base para pensar a história local em termos teóricos e metodológicos.

Levando-se em consideração esses aspectos, entende-se que para a questão escolar, de ensino, que é o enfoque do projeto de dissertação, sobretudo pelo momento de incertezas, a História Local poderia vir primeiro como uma estratégia pedagógica, uma metodologia de ensino. Que a partir da compreensão da história do seu local, os estudantes possam alcançar níveis mais elevados de discussão nas escalas regionais, nacionais e globais.

Referências bibliográficas

- Bittencourt, C. M. F. (2008). *Ensino de história: fundamentos e métodos*. São Paulo: Cortez.
- Secretaria de Educação Fundamental (1997). Parâmetros curriculares nacionais: introdução à os parâmetros curriculares nacionais / Secretaria de Educação Fundamental. – Brasília: MEC/SEF.
- Callai, H. C. e Zarth, P. A. (1988). *O estudo do município e o ensino de História e Geografia*. Ijuí: UNIJUÍ.
- Carvalho, J. M. de (2002). *Cidadania no Brasil. O longo Caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Correa, S. M. de S. (2002). “História local e seu devir historiográfico” em *MÉTIS: história e cultura 2*, n.º 2, pp. 1 a 22.
- Flores, M. (2006). *A identidade cultural do território como base de estratégias de desenvolvimento - Uma visão do estado da arte*. Santiago, Chile: RIMISP. Recuperado em: http://indicadores.fecam.org.br/uploads/28/arquivos/4069_FLORES_M_Identidade_Territorial_como_Base_as_Estrategias_Deenvolvimento.pdf
- Fonseca, S. G. (2003). *Didática e prática de ensino de história: Experiências, reflexões e aprendizagens*. Campinas, SP: Papirus.
- Grzeszczeszyn, G. e Machado, H. P.V. (octubro/novembro 2008). *O sentido do “local” e o papel da cidade no desenvolvimento local*. Trabalho apresentado em SEGeT – Simpósio De Excelência Em Gestão E Tecnologia, AEDB, Resende, RJ.
- Karnal, Leandro (2008). *História na sala de aula: conceitos, práticas e propostas*. São Paulo: Contexto.
- Lencioni, S. (1999). *Região e Geografia*. São Paulo: Edusp.

- Martinez, R. S., e Oliveira, S. F. (2013). “Desenvolvimento regional e local fomentado pela participação e articulação de atores sociais” em *FACEF Pesquisa: Desenvolvimento e Gestão*, vol. 16, n.º 3, pp. 301-312.
- Moreira, L.G.S. (29 de maio de 2017). *O ensino de História Regional nas escolas brasileiras. Café História* [06 de maio de 2019]. Recuperado em: <https://www.cafehistoria.com.br/historia-regional/>.
- Pinsky, C. B. (Org.) (2013). *Novos temas nas aulas de História*. São Paulo: Contexto.
- Santos, M. (1996). *A natureza do espaço – Técnica e tempo. Razão e emoção*. São Paulo: Hucitec.
- Santos, M. (2000). *Por uma outra Globalização – do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record.
- Santos, M. (1982). “Sociedade e espaço: a formação social como teoria e método” em Santos, M. *Espaço e sociedade: Ensaios*. Petrópolis: Vozes.
- Sen, Amartya. (1993). “O desenvolvimento como expansão de capacidades” em *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n.º 28-29, pp. 313-334. Recuperado em: <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451993000100016>
- Toledo, M. A. L. T. (2010). “História local, historiografia e ensino: sobre as relações entre teoria e metodologia no ensino de história” em *Antíteses*, vol. 3, n.º 6, pp. 743-758. Recuperado em <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/antiteses>.

Condomínios horizontais fechados e a relação dialética entre norma e território: o caso do litoral norte do Rio Grande do Sul-Brasil¹⁶

Mariana Barbosa de Souza¹⁷

Introdução

Apresenta-se, neste artigo, a fundamentação teórico-metodológica usada para a compreensão do território enquanto fonte não-formal do Direito. O estudo é resultante do trabalho desenvolvido em âmbito de Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, na Universidade de Santa Cruz do Sul.

Primeiramente, explicita-se as vertentes de interpretação do conceito de território e sua relação com o conceito de norma, no Brasil, destacando o marco teórico no qual fundamentou-se a interpretação. Após, é apresentado o entendimento de espaço geográfico, que leva em consideração que a sua constituição contempla um sistema de objetos, destacando-se os objetos técnicos. Também o conceito de território é explicitado, ocasião em que ele é apresentado como resultante da conformação histórica e das inter-relações ocorridas, entendido como “território usado” (Santos, 1994).

Isto posto, parte-se para a compreensão de norma jurídica, vista não como algo dado, neutro e perfeito, mas sim resultado de interesses e de construções, indo além da acepção positivista do Direito, ou seja, vista como além do texto normativo, pensando-se que quem interpreta a norma

16 O artigo apresenta resultados da tese de doutorado Norma e Território: O processo de normatização dos condomínios horizontais fechados no litoral norte do Rio Grande Do Sul, defendida em fevereiro de 2019, no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional-UNISC, sob a orientação do Prof. Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira.

17 Pós-doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Ponta Grossa-UEPG (2019-2020) com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior-CAPES/PNPD. Doutora e mestra em Desenvolvimento Regional pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Advogada, formada em Direito, também pela UNISC. Email: marisouza_10@hotmail.com

também está produzindo o Direito. A relação dialética existente entre norma e território também é apresentada.

Além do espaço geográfico: território e norma

Atualmente, em razão da globalização, a responsabilidade pela elaboração de normas passou a ser, também, de outros agentes e não exclusividade do Estado. De acordo com Antas Júnior (2004) pode-se citar o caso de organizações sociais, que possuem atuação em níveis local, regional e supranacional, como as corporações transnacionais.

Nesse contexto, o território envolve além do espaço geográfico dos países, suas unidades administrativas, ele também contempla o espaço geográfico que recorrente e de maneira desigual é apropriado e usado socialmente, economicamente, politicamente e/ou simbolicamente, por meio das relações sociais de poder entre diferentes agentes sociais e inúmeras instâncias do Estado. Assim, o território mostra-se tanto como uma variável constitutiva, quanto analítica essencial ao entendimento da intrincada realidade que marca a sociedade. Vê-se, então, a necessidade de valorização da análise da dimensão territorial de processos sociais, dinâmicas econômicas e políticas públicas que, de alguma forma, apresentam e conformam um conteúdo normativo diverso e amplo. Se as normas orientam os fatos sociais, condicionam, influem e regulamentam as relações que constituem e organizam os usos do território, também as particularidades culturais, técnicas e ambientais de cada território e as suas dinâmicas sociais, econômicas, políticas, institucionais, da mesma forma condicionam e influenciam a nominação, elaboração e implementação das normas no território. Deste modo, a norma e o território, ou a norma e os usos do território, mostram-se cada vez mais indissociáveis, isto é, a norma e o território possuem inter-relação, interconexão e interdependência que são marcadas por variáveis necessárias à compreensão de processos e dinâmicas, em diferentes contextos geográficos e formações socioespaciais (Silveira e Souza, 2017).

Entre as configurações sociais que existem, a configuração jurídica detém, exclusivamente e legalmente, força para determinar comportamentos, além de deter o poder para impor sanções. O Estado-nação, o Esta-

do-membro e o município, são delimitações legalmente criadas. Assim, quando se trata de uma destas delimitações administrativas, tem-se que compreender que cada uma possui um conjunto próprio de normas. Logo, o espaço sujeito a uma lei e um poder jurídico estabelecido, é normado por tal poder. Além disso é preciso considerar que no caso do Brasil, enquanto federação, as normas federais e estaduais também incidem e condicionam as normas municipais. Ou seja, há uma multiescalaridade na produção e implementação das normas e no seu processo de implementação em um dado território.

Outrossim, “do mesmo modo existem normas, como as sociais e culturais, que mesmo não tendo força de lei, existem concretamente e encontram-se instituídas regulando comportamentos” (Santos, 1994, p. 3). Nestas formas sociais existentes estão presentes a cultura do local, opondo-se à global (Santos, 1994). Daí a necessidade de se compreender a relação dialética existente entre território e norma.

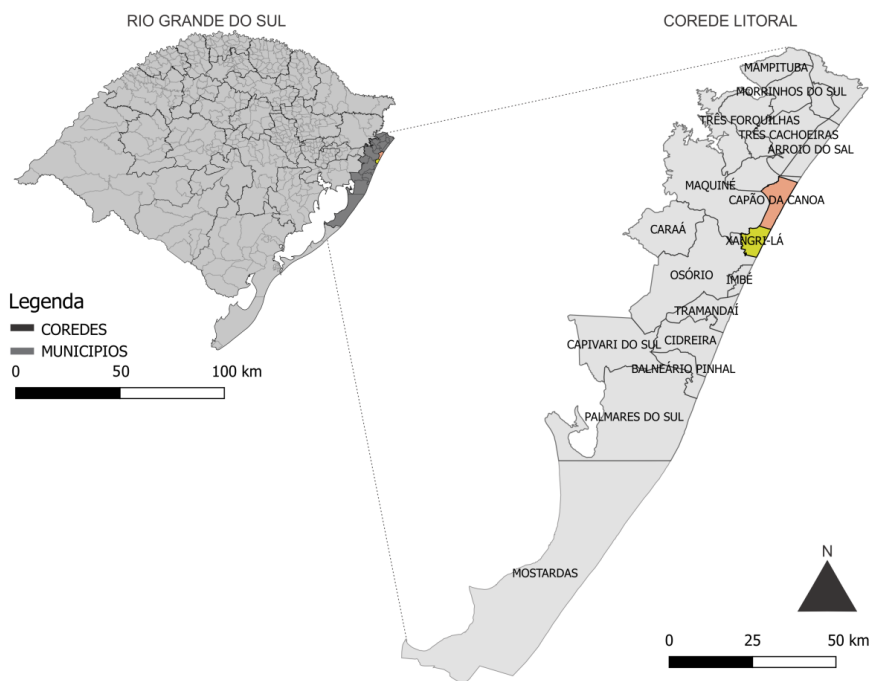
Relação dialética entre território e norma

Nos municípios de Capão da Canoa e de Xangri-Lá (Litoral Norte do Rio Grande do Sul, figura 1) existe uma configuração territorial complexa e a estrutura normativa presente nestes territórios não pode ser presumida como algo dado, neutro e decorrente da evolução da sociedade presente nesta região, como se o espaço geográfico fosse meio para receber uma sociedade, após ter sido civilizado (antes era tido como meio natural). São os próprios objetos presentes neste espaço que tornam complexa a organização territorial na medida em que se ampliam, se complexificam e se espraíam. Eles demandam uma produção normativa para a convivência das pessoas alocadas em determinado território (Antas Júnior, 2005 e Santos, 1996). E o conteúdo normativo dos condomínios vai além das normas de convivência, visto que existem normas urbanísticas, normas de construção, normas de segurança, entre outras.

Não obstante, no Brasil, com a Constituição de 1988, o ente federativo municipal recebeu uma carga de responsabilidade que até então não possuía e, a partir disto, cabe ao município dirigir suas políticas evitando

atender interesses exclusivos de grupos hegemônicos, os quais, em muitas ocasiões, tentam exercer suas forças. Este é o caso da especulação imobiliária. A sociedade civil é quem deve ser a principal destinatária das ações municipais. Há um conflito visível entre o social e o corporativo econômico, o qual pode ser imposto pela globalização.

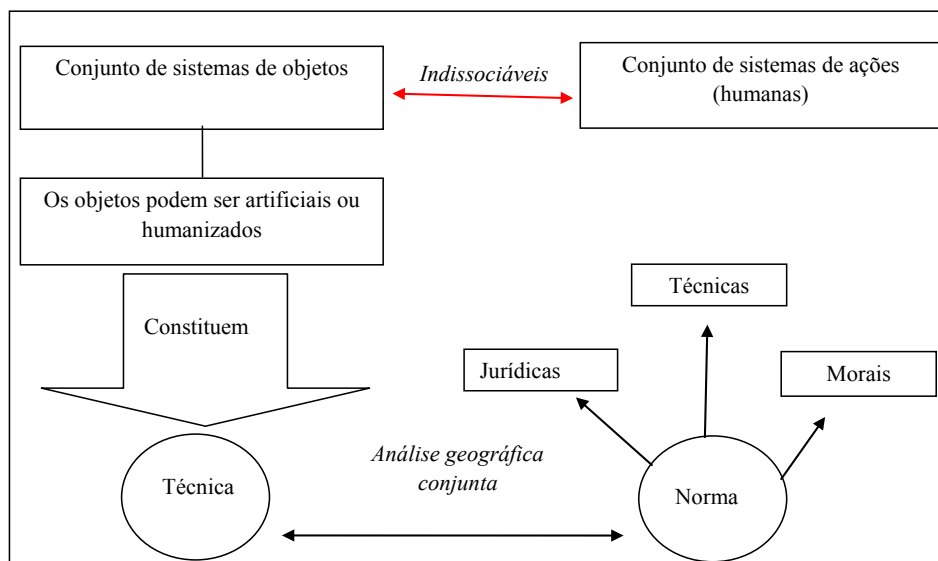
Figura 1. Mapa de localização dos municípios de Capão da Canoa e de Xangri-Lá.



Fonte: elaborado por Nicolas Billig De Giacometti (2019). Adaptado de NERU-FEE (2009).

É necessário se compreender a proposta epistemológica, inovadora, apresentada por Milton Santos: a “relação entre a forma geográfica e a forma jurídica, a saber: como a materialidade desdobra-se em ação, e o seu inverso” (Antas Júnior, 2004, p. 83). Essa proposta é representada na figura 2:

Figura 2. Relação entre Geografia e Direito.



Fonte: elaborado pela autora, com base em Santos (1996).

Há nessa formulação dois elementos supostos com status epistemológico equivalente: a *técnica* e *norma*. A partir de cada uma é possível estabelecer recortes teóricos e objetos de pesquisa, mas a análise geográfica exige o tratamento conjunto destes dois elementos. Segundo Milton Santos, os objetos são artificiais ou humanizados, isto é, são constituídos pela técnica ou apropriados por ela. A norma também está nos objetos técnicos [...] (Antas Júnior, 2005, pp. 65-66) (Grifos no original).

A criação dos condomínios horizontais fechados se dá por meio de um processo intrinsecamente dialético existente entre a sociedade e o território. Esse processo é identificado pelos legisladores, que diante da impossibilidade de impedir a criação de mais produtos imobiliários desta natureza, principalmente em áreas de fragilidade ambiental como os cômodos de areia, beiras de lagoas ou beira-mar, acabam por elaborar leis que atendam a necessidade dos agentes sociais que produzem, comercializam e adquirem esses produtos. Assim, o território deve ser entendido como fonte material

não-formal do direito, “isto é, de compreender que parte do direito é constituída pelo espaço geográfico, assim como parte da geografia é constituída por normas jurídicas e não-jurídicas” (Antas Júnior, 2005, p. 33).

É no município de Capão da Canoa que se encontram presentes alguns dos principais elementos¹⁸ que constituem o território da região (abrangendo também o município de Xangri-Lá), como por exemplo, o Fórum de Justiça (com duas varas cíveis e uma criminal, além dos Juizados Especiais Cível e Criminal), entre outros. Estes elementos produzem contradições e demandam soluções que, em muitos casos, são resolvidos e mediados pela norma, pelo ordenamento jurídico. Desse modo, embora estes órgãos e estas instituições obedeçam a limites distintos, a sua presença se relaciona ao que Milton Santos (1985), reforçado por Antas Júnior (2005, p. 42), chama de “território como norma, isto é, ao modo como aqueles elementos do território estão presentes em termos de quantidade, arranjo e densidade” Estas instituições, produtoras de normas, como dito por Milton Santos, “geografizam-se”.

Para entender o território enquanto norma, enquanto fonte do direito, importa superar a concepção clássica de norma. A norma deve ser compreendida para além da sua concepção formal, mais do que um simples regulamento codificado, conforme apregoado pela escola tradicional do positivismo jurídico.

Território como norma significa condicionamento dos usos das técnicas, de seus produtos (os objetos técnicos) e, por extensão, das relações sociais. A cada criação e implementação de objetos técnicos no território, configuram-se demandas por normas de uso e demandas sociais por regulação, e da soma destas resulta a densidade normativa que, de fato, é imensurável. (Antas Júnior, 2005, p. 43).

Do ponto de vista crítico, a não superação desta concepção pode gerar o aumento das desigualdades, bem como da violência, tendo em vista que impede que o Estado se utilize de distintos modos de resoluções de

18 De acordo com Santos (1985, p. 7), os elementos constituintes do território são firmas, instituições, homens, infraestrutura e o meio ecológico.

conflitos (Antas Júnior, 2005). No Brasil, os exemplos mais conhecidos são do PCC (Primeiro Comando da Capital), em São Paulo, e o Comando Vermelho (CV), no Rio de Janeiro. De acordo com Leal e Almeida (2012), estas organizações assumem atribuições que são, originariamente, de competência do Estado, já que este, em muitos momentos, é ineficaz, sobretudo em questões de segurança pública. “No caso da violência, decorre da produção informal de normas que, obedecidas por coação, também atingem um determinado status de norma jurídica” (Antas Júnior, 2005, p. 53).

De acordo com Müller (2008, p. 40), o insucesso do modelo positivista se dá em razão da ausência de respostas a questionamentos importantes como a relação entre direito e realidade, “ser e dever-ser, as questões relativas à teoria do significado e da referência, da capacidade da língua natural, bem como o do caráter processual da decisão jurídica dos conflitos”.

O entendimento acerca do conceito de território, para os operadores do direito, envolve uma noção que aponta no sentido de que tudo que está em uma determinada porção territorial está sujeita a uma determinada autoridade, em tese, o próprio Estado, a fim de que ele possa exercer o seu poder de soberania. O território nesse sentido, é ausente de componentes humanos, não existe a apropriação do espaço geográfico. Ele é tido apenas como um espaço natural.

Todos estes entendimentos e compreensões são complexos. O caso da federação brasileira é único e o seu ordenamento jurídico, de origem *civil law* – “modelo romano-germânico” –, no qual as leis são determinadas, impostas, torna a sua análise ainda mais dura, mais intrincada. Diferentemente é o sistema *common law*, baseado em precedentes (utilizado nos Estados Unidos). Dentre estas duas formas “uma eminentemente territorial, a outra social – resultam das relações de poder que, conforme dissemos, provêm, em parte, do papel condicionador dos objetos técnicos” (Antas Júnior, 2005, p. 54).

Primeiramente, como apontado por Santos (1994) e, posteriormente, como reafirmado por Antas Júnior (2005), no que diz respeito às ações tem-se o *território normado*. Quando se está diante de uma configuração

territorial que produz normas, o que se tem é o *território como norma*. No primeiro caso, o componente repressivo possui uma maior importância em relação aos outros; no segundo caso, o componente comunicacional é determinante. Todavia, ambos compõem um par dialético, visto que tanto organizacionalmente, quanto organicamente, está presente o componente sistêmico.

De acordo com cada período histórico, as normas jurídicas orientam a produção dos sistemas e, também, dos objetos técnicos. Esses sistemas urgem por regulações conforme a necessidade de cada sociedade em um determinado momento histórico, para que os grupos sociais que concentram maior poder tenham as suas necessidades atendidas (Antas Júnior, 2005, p. 75).

Tanto é que, conforme a sociedade foi se modificando, o poder de elaboração das leis também mudou. Durante a Idade Média essa tarefa era de responsabilidade da Igreja católica e essa função se estendia pelo território europeu e também pelo território colonial brasileiro; o Estado adotou essa responsabilidade a partir do surgimento do capitalismo na Europa e no, caso brasileiro, com a proclamação da República; e, no período atual de globalização, a tarefa de criação de leis é dívida entre agentes estatais e agentes não estatais, como as grandes corporações, traduzindo-se no que Antas Júnior (2005, p. 75) chama de *forma híbrida de regulação*.

As grandes corporações embora possuam atuação global, é nos espaços locais que elas exercem sua maior influência. Os grandes empreiteiros e incorporadores comandam a forma como as cidades se expandem, por meio de cruzamentos rebuscados e redes complexas, desempenhando papéis, eventualmente, também em legislativos e executivos municipais (Rolnik, 2015). A produção do espaço é consequência, também, das ações destes agentes sociais, que possuem interesses específicos, com contradições e com práticas espaciais próprias de cada um deles (Corrêa, 2014).

Esses agentes sociais pressionam o Estado e o território sofre, diretamente, as consequências desta pressão. Contrariamente, algumas configurações territoriais demandam diferentes normas, como as leis complementares municipais criadas em Xangri-Lá e Capão da Canoa para regular os condomínios horizontais fechados.

O próprio território tem dado respostas à competitividade presente na sociedade. As tensões presentes no espaço geográfico são oriundas de um complexo de forças que atua nos lugares. Desse modo, há uma falta de governabilidade tanto nas esferas municipais e estaduais, quanto na nacional e como resultado há o abandono dos interesses da população (Santos, 1997). O território “por reunir a intencionalidade humana e a espontaneidade da natureza, demanda a produção intensa de normas” (Antas Júnior, 2005, p. 95).

Milton Santos (1996) entende que esta relação de forças inserida no território do Brasil influi para a criação de normas pelas próprias empresas, principalmente diante do atual arranjo territorial brasileiro. Segundo Antas Júnior (2005), a inovação reside no fato da transposição de fronteiras estabelecidas. Diante de novos arranjos territoriais “e novas formas de produzir o território, há também novas formas de constituição do direito. Entrelaçam-se aí geografia e direito, em bastantes pontos de intersecção e num mútuo condicionamento dialético” (Antas Júnior, 2005, p. 162).

Neste mundo globalizado percebe-se que o Estado-nação perdeu, de certa forma, o seu papel centralizador no que se refere a iniciativas sociais, econômicas e políticas. A capacidade estatal de conduzir fluxos de bens, de capital, de pessoas ou de ideais foi corroída pelo modo como as interações e as práticas transnacionais se intensificaram. A globalização acabou por reunir, de um lado, a universalização e a extinção de fronteiras de nações e, de outro, o que é particular, a diversidade do local, as características étnicas, bem como proporcionou o retorno ao comunitarismo (no sentido amplo do termo). Neste cenário, importa compreender questões como o acirramento das desigualdades entre os países ricos e os países pobres, os conflitos decorrentes de questões étnicas, o crime que se organiza globalmente e, especialmente, entender a forma que como os territórios, potencializados pelo modelo globalizante, são usados (Barros, Silveira e Barros, 2017).

Inserto na globalização, independente do desejo dos governantes, o direito também é uma ferramenta de defesa contra as ações cometidas por agentes hegemônicos. Considera-se que se trata de um sistema que é aberto, tendo em vista que “o espaço geográfico é fonte material e não-formal do direito, o sistema jurídico frequentemente pode ser instrumentalizado

para atender aos interesses desses agentes” (Antas Júnior, 2005, pp. 202-203).

O espaço é capaz de reproduzir a totalidade social, visto que as transformações são impostas por necessidades, também sociais, econômicas e políticas. Desse modo, o espaço se reproduz, ele próprio, inserido em uma totalidade, quando se desenvolve em razão do modo de produção de sua sequência de momentos. Mas o espaço também exerce influência sobre o desenvolvimento de outras estruturas, razão pela qual é um elemento essencial da totalidade social, bem como de seus movimentos. Os objetos técnicos encontram-se nas localizações correspondentes aos anseios da produção em determinado período e, na sequência, em razão da sua presença, exercem influência nos momentos sucessivos da produção (Santos, 1985).

Veja que o conhecimento acerca dos sistemas de objetos técnicos, das técnicas, das tecnologias e seus funcionamentos na relação com a constituição dos territórios relaciona-se ao movimento de apreensão de como o espaço geográfico é contido na intencionalidade. Esta intencionalidade impõe condições à economia, à política, à cultura, mas também ao direito. Persiste um entendimento de que a “relação dialética entre o direito e a geografia ganha especial expressão a partir do caso da regulação atual na formação socioespacial brasileira” (Antas Júnior, 2005, p. 226).

As transformações territoriais podem influir nas normas jurídicas, fazendo, inclusive, com que elas sejam reelaboradas com o intuito de ajustar quais processos que não foram desejados. Conseqüentemente, há uma transformação da própria geografia e também do direito. O movimento mencionado deste processo pode ser visto em diferentes leis, especialmente nas que tratam das estruturas territoriais (Antas Júnior, 2005).

O território brasileiro é normado por normas jurídicas e formais, com distintas formas jurídicas, que compõem e instrumentalizam as políticas públicas. Entretanto, também formam um conjunto jurídico que é formal e que permite interpretação, ou seja, não é recebido de forma passiva pelos agentes sociais territoriais. Os agentes sociais que atuam no território são diversos e influenciam de infinitas maneiras a implantação de políticas públicas, já que as interpretam a seu modo. Estes agentes, cujo número não

se tem como precisar, articulam-se com aqueles que são afetados por cada política pública, podendo ser tanto os que agem internamente ao Estado, quanto os outros que representam a diversidade da sociedade (Souza, 2013, 2017 e 2019).

A urgência de implantar diferentes nexos sobre a sociedade origina no entendimento de uma específica situação geográfica, para a criação de uma norma jurídica que mediará os processos de uma possível mudança. A partir da sua criação, o ordenamento jurídico territorializado, faz com que a norma seja cumprida, mediante o sistema judiciário, com suas características burocráticas, sistêmicas, sua força de coação e sua qualidade de fazer novas regras. A partir do momento em que é posta em exercício, a norma passa a produzir efeito e mudanças e, da relação existente entre dada norma e dado território, a necessidade de novas regulamentações, uma vez modificado um contexto de determinado território, em seus processos e formas de funcionar, diferentes usos surgem, distintas práticas, logo, novas necessidades de regras. Esse movimento não termina em um simples movimento de ação e de reação (Antas Júnior, 2005).

Considerações

Diante do exposto foi possível entender que o direito e a geografia possuem uma relação íntima e de retroalimentação. A partir disso, pensou-se na organização e regulação dos espaços geográficos e territórios, diante da construção social de normas jurídicas. Foi a partir dessa primeira relação que se passou a tentar compreender como ocorreu o processo de normatização dos condomínios horizontais fechados no Litoral Norte do Rio Grande do Sul, sobretudo em Capão da Canoa e em Xangri-Lá.

Para entender como se deu a construção social da norma que regulamentou os condomínios horizontais fechados, em âmbito municipal, considerou-se que a norma deve ser entendida para além da concepção positivista tradicional, que a trata como algo perfeito e simplesmente aplicável aos casos concretos. A norma tem origem nos fatos sociais, que são rotineiros e recorrentes e, por esse motivo em especial, demandam regulamentação (Antas Júnior, 2005). A produção normativa, enquanto um

processo complexo, não se dá de maneira neutra, isto é, sucessivamente é atravessado por relações de poder que dotam as normas, de ordem técnica, também de compleições políticas. Assim, os atos legiferantes são mais do que atos jurídicos, são também políticos.

Nomina-se como caráter jurídico, pois as normas não irradiam efeitos somente sobre os seus destinatários principais, elas extrapolam essa concepção. Por exemplo, as normas que regulamentam os condomínios horizontais fechados em Capão da Canoa e Xangri-Lá influem também na rotina de trabalhadores da construção civil, de trabalhadores internos dos empreendimentos. É uma espécie de resultado que a própria norma gera e tal resultado pode ser, inclusive outra norma, como as convenções condominiais, no caso aqui discutido. As ações das normas atingem um universo geográfico, conforme afirmado por Milton Santos (1996).

É a partir desta aceção, elaborada por Santos (1996) e reforçada por Antas Júnior (2005), de que a norma tem no espaço geográfico e no território, uma fonte. Isso propõe para o Direito uma nova visão acerca das fontes tradicionalmente aceitas na prática jurídica: leis, costumes, jurisprudência, doutrina. Propor-se o território enquanto fonte não-formal do Direito serviu para pensar a construção social da norma municipal que regulamenta os condomínios horizontais fechados nos municípios examinados. Os primeiros condomínios surgiram no início da década de 1990, contudo, a primeira lei municipal que os regulamentou foi editada somente em 2004 (em Xangri-Lá e revogada integralmente em 2005) e 2008 (Capão da Canoa). Também devido à ausência normativa federal, há um vácuo legal de quase quinze anos, período em que estes empreendimentos foram construídos desmedidamente, até que as leis municipais regularizaram tanto os empreendimentos existentes, quanto os futuros que seriam implantados.

Referências bibliográficas

- Antas Júnior, R. M. (2005). *Território e regulação: espaço geográfico como fonte material e não-formal do direito*. São Paulo: Humanitas/FAPESP.
- Antas Júnior, R. M. (2004). “Elementos para uma discussão epistemológica sobre a regulação no território” em *Geosp- Espaço e Tempo*, n.º 16, pp. 81-86.

- Barros, L. F. B. de. e Silveira, R. L. L. da. e Barros, C. L. (2017). “Plataforma continental jurídica brasileira: um estudo dos reflexos da globalização na relação da norma e território” em Silveira, R. L. L. da. e Souza, M. B. de (Coord.), *Norma e território: Contribuições multidisciplinares* (pp. 208-232). Santa Cruz do Sul: EDUNISC.
- Constituição da República Federativa do Brasil [Const.] (1988). Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas.
- Corrêa, R. L. (2014). “Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão” em Carlos, A. F. A., Souza, M. L. de. e Sposito, M. E. B. (Coord.), *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios* (pp. 41-52). São Paulo: Contexto.
- Leal, G. A. S. e Almeida, J. R. M. de. (outubro 2012). “Estado, crime organizado e território: poderes paralelos ou convergentes?” em *XIII Jornada do Trabalho: a irreformabilidade do capital e os conflitos territoriais no limiar do século XXI - os novos desafios da geografia do trabalho*. São Paulo.
- Müller, F. (2008). *O novo paradigma do direito: introdução à teoria e metódica estruturantes*. Trad. Dimitri Dimoulis et. al. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Rolnik, R. (2015). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era nas finanças*. São Paulo: Boitempo.
- Santos, M. (1985). *Espaço e Método*. São Paulo: Nobel.
- Santos, M. (1994). Desafio do ordenamento territorial: “O pensamento” Fotocópia do original.
- Santos, M. (1996). *A Natureza do Espaço*. São Paulo: Hucitec/Edusp.
- Santos, M. (03 de agosto 1997). “A revanche do território” em *Folha de Sao Paulo*. Recuperado em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/8/03/opiniaio/8.html>
- Silveira, R. L. L. da; e Souza, M. B. de. (2017). *Norma e território: contribuições multidisciplinares*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC.
- Souza, M. B. de. (2013). *Urbanização e segregação socioespacial na região do litoral norte do Rio Grande do Sul: uma análise da expansão e da (i)legalidade dos condomínios horizontais residenciais*. (Tese mestrado em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul). Recuperado de: <http://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/509>

- Souza, M. B. de (2017). Condomínios horizontais fechados: Urbanização e segregação socioespacial no Litoral Norte do Rio Grande do Sul. Em Silveira, R. L. L. da; Souza, M. B. de. *Norma e território: contribuições multidisciplinares*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC.
- Souza, M. B. de (2019). *Norma e território: o processo de normatização dos condomínios horizontais fechados no Litoral Norte do Rio Grande do Sul* (Tese doutoral em Desenvolvimento Regional). Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul. Recuperado de: <https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/2440>

A política e o déficit habitacional: uma análise sobre a situação no Brasil e no município de Santa Cruz do Sul-RS ¹⁹

Helena de Moura Vogt ²⁰

Introdução

Esse artigo contempla parte da dissertação da autora “A rede de agentes imobiliários e o déficit habitacional na configuração territorial urbana de Santa Cruz do Sul / RS”. O qual busca compreender a configuração territorial urbana do município de Santa Cruz do Sul, notadamente a expansão do perímetro urbano e da área urbana do município, produzida pela rede de agentes imobiliários e pelo déficit habitacional do município. A cidade média de Santa Cruz do Sul está localizada na mesorregião centro-oriental do Rio Grande do Sul, sendo a cidade mais populosa e o principal centro industrial e de comércio e serviços da região do Vale do Rio Pardo (RS). Nesse recorte espacial, busca-se compreender as razões do intenso processo de expansão espacial da área urbana através da análise dos dados primários e secundários referentes ao processo de produção dos loteamentos e condomínios residenciais (i.e. horizontais) implantados pela rede de agentes do setor imobiliário, além de dados do déficit habitacional, no período entre 2000 e 2010, fornecidos pela Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e Fundação João Pinheiro (FJP).

Portanto, como parte da dissertação em andamento, esse artigo tem como objetivo discutir a constituição e os objetivos das Políticas Habitacionais no Brasil, além de elucidar resultados do déficit habitacional bra-

19 O artigo decorre da dissertação de mestrado, em andamento, intitulada: A rede de agentes imobiliários e o déficit habitacional na configuração territorial urbana de Santa Cruz do Sul / Rio Grande do Sul, sob a orientação do Prof. Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira.

20 Arquiteta e Urbanista pela PUC-RS e Mestranda em Desenvolvimento Regional no Programa de Pós-Graduação UNISC (Universidade de Santa Cruz do Sul/RS, Brasil). E-mail: helenamvogt@gmail.com

sileiro, fornecido pela Fundação João Pinheiro - FJP. São analisados os conflitos entre os objetivos das políticas e os dados quantitativos da real situação habitacional do país, evidenciando a necessidade de avaliações e monitoramento das políticas no território. Para que ao fim, como estudo de caso, observa-se a partir de dados da FJP, o Município de Santa Cruz do Sul/RS.

As políticas habitacionais no Brasil

Dentre os muitos problemas e necessidades que sempre afligiram a população dos maiores centros urbanos do Brasil, Bolaffi, (1976) já destacava a falta de alimentação adequada, a falta de atendimento médico, a falta de transportes satisfatórios entre o domicílio e o trabalho, a falta de oportunidades educacionais, a falta de condições satisfatórias de habitação e de serviços públicos, e principalmente a falta de renda para adquirir os bens de serviços acima referidos. Contudo, em 1964, o Governo Federal elege a habitação popular como “problema fundamental”, tornando o Banco Nacional da Habitação (BNH) o segundo banco do país em termos de magnitude de recursos disponíveis para o financiamento de habitações precedido pelo Banco do Brasil. Assim, a produção de habitação em conjunto com as inspirações da população brasileira pela casa própria, aumentou o número de habitações produzidas e a necessidade de uma moradia para um dos problemas que afligiam o Brasil, o déficit habitacional.

Entretanto, de acordo com Bolaffi (1976), pelo relatório anual do BNH de 1971 os recursos utilizados pelo Sistema Financeiro da Habitação só foram suficiente para atender 24% da demanda populacional urbana. Sendo que no mesmo ano o déficit habitacional aumentou 76%. Ou seja, segundo Bolaffi (1976), um dos motivos para o BNH não conseguir atingir seus objetivos seria seu modo de operação e mecanismos de seu funcionamento. Pois, suas operações eram transmitidas para a iniciativa privada, já que o banco se limitava a arrecadar os recursos financeiros. Assim, ao transferir para a iniciativa privada todas as decisões sobre a localização e a construção das habitações, o crédito habitacional tornou-se uma mercadoria que supriu a necessidade da casa própria da sociedade brasileira, mas não suas

carências diversas. Isso ocorreu embora tenha-se produzido entre 1964 a 1986, 4 milhões de unidades habitacionais (i.e., número esse que até hoje não foi superado por nenhuma outra política habitacional no país (Silva e Tourinho, 2015).

Conforme Azevedo e Andrade (1982) as atividades do BNH, então, ligadas ao déficit habitacional nos primeiros trinta anos tinham mostrado que não bastava apenas construir casas, era preciso dotá-las de infraestrutura adequada. Sendo, dessa forma, que não foram poucos os conjuntos operários que cedo começaram a apresentar sinais de rápida deterioração das casas e do ambiente. Assim, após anos na tentativa de lidar com o problema habitacional, desde o início da atuação do BNH, o modelo de política habitacional implementado a partir de 1964, pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), acabou extinto.

Por não conseguir superar a crise do Sistema Financeiro da Habitação (SFHA) a extinção do BNH criou um hiato em relação à política habitacional no País. Como conseqüência a desarticulação progressiva da instância federal, a fragmentação institucional, a perda de capacidade decisória e a redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área.

De fato, a crise do setor habitacional foi resultado de uma descentralização por ausência, já que não houve uma repartição clara e institucionalizada de competências e responsabilidades. Além do mais, o governo federal não definiu incentivos e alocou recursos significativos para que os governos dos estados e municípios pudessem oferecer programas habitacionais de fôlego para enfrentar o problema (Ministério Das Cidades, 2004).

Em 2003, então, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva começa a implementar mudanças nesse quadro com a criação do Ministério das Cidades, que passa a ser o órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano e, dentro dela, pela Política Setorial de Habitação. Integram o Ministério das Cidades: a Secretaria Nacional de Habitação, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana. A Política de Habitação se inscreve dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual, então, a habitação não se restringe

a casa, incorpora também o direito à infra-estrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir direito à cidade (Ministério Das Cidades, 2004).

Logo, a Política Nacional de Habitação, pelo Ministério das Cidades, que foi desenvolvida em coerência com a Constituição Federal. Dessa forma considerou a habitação um direito do cidadão seguindo o Estatuto da Cidade, que estabeleceu a função social da propriedade com as diretrizes do atual governo (i.e. de 2004), que preconizava a inclusão social, a gestão participativa e democrática. Dessarte, essa Política Nacional de Habitação visou promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social.

Seus objetivos tornaram-se mais amplos do que o combate ao déficit habitacional, tais como: universalizar o acesso à moradia digna, levando-se em conta a disponibilidade de recursos existentes no sistema, a capacidade operacional do setor produtivo e da construção, e dos agentes envolvidos na implementação da Política Nacional de Habitação (PNH); promover a urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade; fortalecer o papel do Estado na gestão da Política e na regulação dos agentes privados; tornar a questão habitacional uma prioridade nacional, integrando, articulando e mobilizando os diferentes níveis de governo e fontes, objetivando potencializar a capacidade de investimentos com vistas a viabilizar recursos para sustentabilidade da PNH; democratizar o acesso à terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis; ampliar a produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional; e incentivar a geração de empregos e renda dinamizando a economia, apoiando-se na capacidade que a indústria da construção apresenta em mobilizar mão-de-obra, utilizar insumos nacionais sem a necessidade de importação de materiais e equipamentos e contribuir com parcela significativa do Produto Interno Bruto (PIB).

Dessa forma, a constituição da Política Nacional de Habitação reconheceu os principais pontos a serem tratados no que se refere a habitação e a economia. E a partir desse reconhecimento, ela contou com um conjunto de instrumentos a serem criados, pelos quais se viabilizou sua implementa-

ção. São eles: o Sistema Nacional de Habitação (SNH), o Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (SIMAHAB), e o Plano Nacional de Habitação (PNH).

O Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (SIMAHAB), parte integrante do Sistema Nacional de Informações das Cidades (SNIC), no âmbito geral da Política de Informações (PIC) do Ministério das Cidades, foi criado como instrumento estratégico para garantir um processo permanente de revisão e redirecionamento da política habitacional e de seus programas. Sendo que esse tinha como intuito prever o desenvolvimento de uma base de informações, o monitoramento e a avaliação permanente dos projetos e programas da Política Nacional de Habitação. Portanto, o objetivo geral foi implantar um Sistema de Informações Habitacionais (geo-referenciado) que sirvisse de instrumento para: 1) a quantificação, qualificação e avaliação das condições de moradia nas cidades brasileiras, em suas diferentes dimensões (social, econômica, administrativa, jurídica, financeira e funcional), considerando diversos níveis de desagregação espacial e socioeconômica; 2) a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas na área de habitação, qualificando os obstáculos que se interpõem ao alcance das metas programáticas e avaliando os impactos dessas políticas para a solução dos problemas habitacionais brasileiros.

Quanto, ao Plano Nacional de Habitação (PlanHab) ele foi um dos mais importantes instrumentos para a implementação dessa Política Nacional de Habitação. Previsto na Lei 11.124/05, que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social foi elaborado por meio de um intenso processo participativo, que contou com a presença de todos os segmentos sociais relacionados com o setor habitacional (i.e. de acordo com o documento elaborado pelo Ministério das Cidades). Foram incorporados à ele os dois principais programas habitacionais em curso no país, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (Ministério Das Cidades, 2004).

Observa-se, então, como a Política Nacional de Habitação prevê como objetivo uma implementação gradual e ampla. Com diversos instrumentos que buscaram enfrentar problemas encontrados pelo diagnóstico sobre a

questão habitacional, tais como: o déficit habitacional quantitativo e qualitativo, a questão fundiária, o problema dos domicílios vagos, a fragmentação do espaço urbano, o contínuo crescimento e adensamento da periferia urbana, os assentamentos precários e os problemas de financiamento e o mercado imobiliário.

As políticas habitacionais e o déficit habitacional

A Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatísticas e Informações de Minas Gerais fornece dados sobre o déficit habitacional de diversos municípios do Brasil. Logo, com dados fornecidos pela FJP infere-se que no Brasil, o problema enfrentado e diagnosticado pela Política Nacional de Habitação (essa que tinha metas pelo Plano Nacional de Habitação e auxílio para minimizar o déficit habitacional pelo Programa Minha Casa Minha Vida pela aquisição de habitações financiadas), embora tenha atingido a diminuição do déficit habitacional relativo, teve um significativo crescimento do número de domicílios urbanos vagos (tabela 1). Ou seja, a forma de gestão do território analisada por oferta e demanda habitacional (i.e. domicílios vagos e déficit habitacional), não foram articulados para a obtenção de um coeso desenvolvimento territorial no país. Já que o número de domicílios vagos urbanos e o déficit habitacional total praticamente se igualam em 2015 e seu número de domicílios vagos somente cresceu. Portanto, dentre os objetivos da Política/Plano Nacional de Habitação e Programa MCMV, o problema dos domicílios vagos com a superprodução para relativizar o déficit habitacional acabaram indo em contrapontos aos demais objetivos (i.e. fragmentação do espaço urbano, a questão fundiária, assentamentos precários e o contínuo crescimento e adensamento da periferia urbana).

Ao longo desses anos de análise o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (SIMAHAB), inserido no Sistema Nacional de Informações das Cidades – SNIC, instrumento criado pela Política Nacional de Habitação para o Plano Nacional de Habitação buscou acrescentar significativas mudanças no programa MCMV. Seus esforços para coletar dados, i.e. que identificam o perfil quantitativo e qualitativo

do déficit habitacional (novas unidades mais melhorias nas existentes) dos municípios brasileiros, sobre as habitações foi a contratação, pela Secretaria Nacional de Habitação, do estudo Déficit Habitacional no Brasil – Municípios Seleccionados e Microrregiões Geográficas – 2000 fornecidos pela Fundação João Pinheiro, por meio de parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Ministério das Cidades.

Tabela 1. Dados comparativos sobre déficit habitacional e domicílios vagos no Brasil.

	Déficit hab. Total	Déficit hab. total relativo	Déficit hab. Urbano	Domicílios vagos total	Domicílios vagos urbano
2000	5.890.139	13,15 %	4.140.088	6.029.756	4.580.147
2010	6.940.691	12,1 %	5.885.528	6.052.161	4.656.978
2015	6.355.743	9,3%	5.572.700	7.906.767	6.350.010

Fonte: Formulação pela autora a partir de dados fornecidos pela Fundação João Pinheiro.

Portanto, o SIMAHAB não teve informações claras disponíveis sobre habitação no Brasil. Além de insuficientes e dispersas entre inúmeras instituições e não disponíveis com os níveis de desagregação necessários para caracterizar as desigualdades regionais e socioeconômicas sobre o setor habitacional. Somente após a criação da política/plano o programa começou a ter acesso aos dados fornecidos pela FJP, apesar dos mesmos só serem atualizados a partir do censo (a cada 10 anos). Esses dados quantitativos puderam então ser cruzados com as seguintes variáveis: grupos de renda familiar, categorias de município (metropolitanos x não-metropolitanos, com população maior que 500 mil habitantes e demais municípios, etc), microrregiões e tipo de necessidade habitacional (por exemplo, construção nova, instalação de unidade sanitária interna, coabitação, ônus excessivo com aluguel, etc.).

Assim, a Política Nacional de Habitação que propunha um Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação parece não ter tido para a implementação dos programas habitacionais nos municípios

uma fonte precisa, anual, georreferenciada, com software livre e agentes públicos qualificados para o monitoramento e avaliação desde às primeiras construções habitacionais.

O caso de Santa Cruz do Sul/RS

Inicialmente evidenciamos os déficits habitacionais do município no ano de 2000 e 2010²¹, a partir de suas respectivos componentes. Sendo que o déficit habitacional de 2000 pela metodologia da FJP foi a soma dos seguintes componentes: coabitação familiar; domicílios improvisados e domicílios rústicos. Para comparação com o déficit habitacional de 2010, onde a metodologia utilizada no ano pela FJP foi a soma dos seguintes componentes: coabitação familiar, domicílios precários (i.e. domicílios improvisados e domicílios rústicos), ônus excessivo com aluguel urbano (que corresponde ao número de famílias urbanas com renda de até três salários mínimos) e adensamento excessivo de domicílios. Portanto, conforme dados da Fundação João Pinheiro compreende-se que a partir da correção dos compontes para comparação do déficit habitacional entre os anos do estudo (i.e. 2000 e 2010), houve como no Brasil a diminuição relativa do valor do déficit. Visto que o valor total em 2000 foi de 2.926 domicílios (2,71 %), e em 2010 esse valor foi de 2.967 domicílios (2,50 %). Entretanto, assim como na análise do Brasil o número de domicílios vagos em Santa Cruz do Sul aumentou, de 2662 para 2917 domicílios (Dados da FJP).

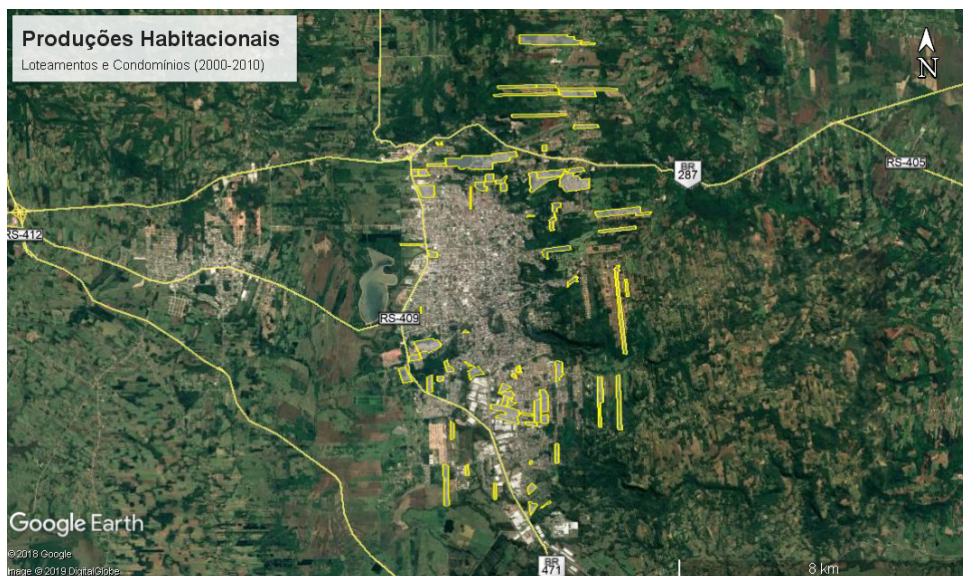
Diferente da análise que foi feita no tópico anterior sobre domicílios vagos e déficit habitacional brasileiro, no caso de Santa Cruz do Sul é evidenciado que os problemas habitacionais, nas suas diversas carências, não foram sanados, apesar da forte produção da construção civil estimulada pela Política Habitacional do Brasil.

Conforme Figura 1, é possível verificar no Município de Santa Cruz do Sul a produção das habitações no mesmo período de análise do déficit habitacioanl. Um território com diversos parcelamentos do solo direcionado

21 Com correção dos componentes para comparação entre os déficits habitacionais de 2000 e 2010.

para suas periferias urbana e um espaço fragmentado com pouca conectividade do sistema viários entre esses novos parcelamentos (i.e. em formato de espinha de peixe).

Figura 1. Loteamentos e condomínios entre 2000 e 2010 georreferenciados.



Fonte: Dados fornecidos pela Prefeitura de Santa Cruz do Sul, e produzido pela autora.

Ademais, pela compreensão na diferença da metodologia usada pela FJP entre os anos de 2000 e 2010, também pode-se aferir que: no ano de 2000 havia tantos domicílios urbanos que se destinavam a faixa de renda mensal familiar de até 3 salários mínimos quanto a faixa de renda mensal familiar de mais de 10 salários mínimos (Tabela 2); e que, de acordo com a Tabela 3, o déficit habitacional urbano para domicílios em 2010 para rendimento de salários mínimos em Santa Cruz do Sul era de praticamente 7 vezes maior para até 3 salários mínimos do que para mais de 10 salários mínimos. Ou seja, percebe-se que embora em Santa Cruz do Sul no ano de 2000 o percentual de domicílios entre os menores e maiores salários fosse próximo, o déficit habitacional para domicílios até 3 salários mínimos em 2010 era superior. Assim, entre 2000 e 2010 não houve produção de do-

micípios suficientemente para faixa de renda de até 3 salários mínimos em Santa Cruz do Sul, embora seu déficit habitacional relativo tenha diminuído e novos parcelamentos habitacionais tenham surgido.

Tabela 2. Domicílios Urbanos, por Faixas de Renda Mensal Familiar em Santa Cruz do Sul - 2000.

Domicílios Urbanos, por Faixas de Renda Mensal Familiar	Até 3 Salários Mínimos	Mais de 3 a 5 Salários Mínimos	Mais de 5 a 10 Salários Mínimos	Mais de 10 Salários Mínimos	Total
Valor Absoluto	8.238	5.860	7.634	7.125	28.857
Percentual	28,55%	20,31%	26,45%	24,69%	100%

Fonte: tabela criada pela autora, a partir de dados fornecidos pela FJP.

Tabela 3. Déficit Habitacional Urbano para domicílios com diferentes rendimentos de salários mínimos em Santa Cruz do Sul – 2010.

	Rendimento de 0 a 3 Salários Mínimos	Rendimento de 3 a 6 Salários Mínimos	Rendimento de 6 a 10 Salários Mínimos	Rendimento de 10 ou mais Salários Mínimos
Déficit Habitacional Urbano	1826	477	396	241

Fonte: tabela criada pela autora, a partir de dados fornecidos pela FJP.

Portanto, a partir desses dados coletados infere-se que Santa Cruz do Sul embora tenha uma diminuição de seu déficit habitacional relativo, não esteve produzindo cidade para a classe mais baixa. Pois, o déficit habitacional para rendas baixas continua alto, e seu parcelamento do solo que se expande para a periferia constroi uma cidade fragmentada e dispersa.

Considerações finais

As premissas do programa vinculadas ao PlanHab prevêm condições para a implementação do Subprograma de Habitação Urbana. Entre as quais a exigência de que os terrenos localizem-se em áreas consolidadas da malha urbana ou que estejam em expansão, que sua construção seja em áreas providas de infraestrutura básica, que o projeto esteja adequado do ponto de vista ambiental e que estabelece que no raio de 2,5 km da área de construção do terreno existam equipamentos urbanos e sociais (Pacheco e Araújo, 2017). Mas, conforme a auditoria do TCU, pelo Jornal do Senado (2018), programas atuais como o MCMV continuam comprometendo a habitação territorial pela falta de equipamentos públicos próximos (73,4 % dos moradores sofrem com a falta de escolas e creches nas redondezas, 70,2 % afirmam não ter unidade básica de saúde, 68,1% não têm comércio próximo e 46,8 % julgam o transporte público insuficiente para a demanda). Criando-se assim um programa social problemático que segrega a população, pela implementação de moradias longe dos serviços básicos e que não reduz eficientemente o déficit habitacional que deveria ser combatido (Jornal do Senado, 2018).

Assim posto, revela-se que a ainda que o programa MCMV imprime outra direção à política habitacional no país, apesar de injetar recursos significativos na produção habitacional, constitui-se uma oportunidade de negócios para empreiteiras e incorporadoras. Assim, desviando-se de uma produção habitacional que garanta o acesso amplo e total à cidade e à moradia digna, ao constatar que os locais de produção de moradia em massa e larga escala são desprovidos de equipamentos públicos, acessibilidade, oportunidade de emprego, lazer, etc. (Pacheco e Araújo, 2017).

Logo, há de se questionar se o Sistema de Informações das Habitações e Relatórios de Avaliações da Política, do Plano e do Programa está tendo dados coletados que identifiquem as reais condições e localização das habitações. Visto que, atualmente existem diversas críticas ao programa por não produzir habitações para as classes menos favorecidas e quando produzem às marginalizam nas periferias com carência em infraestrutura básica. Dessa forma, quando os contrapondo com as reais condições habitacionais

produzidas e os dados sobre o déficit habitacional fornecido pela Fundação João Pinheiro, as políticas habitacionais por seus objetivos, seus desafios, e seu sistema de avaliação e monitoramento possuem falhas como política.

Em suma, assim como a análise do território brasileiro, a cidade média de Santa Cruz do Sul também reflete que as políticas habitacionais no Brasil não estão atingindo satisfatoriamente todos os seus objetivos como foram planejados (i.e. o déficit habitacional quantitativo e qualitativo, a questão fundiária, o problema dos domicílios vagos, a fragmentação do espaço urbano, o contínuo crescimento e adensamento da periferia urbana, os assentamentos precários e os problemas de financiamento e o mercado imobiliário). Assim, o território que deveria ser regulado por políticas públicas coesas, acaba sendo configurado e reconfigurado de forma fragmentada pela pluralidade de agentes, interesses econômicos, insuficiência de dados e precariedade de análises e monitoramento que foram elaboradas nos Planos, Políticas e Programas Habitacionais no Brasil.

Referências bibliográficas

- Azevedo, S. de; Andrade, L. A. G.de (1982). *Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Bolaffi, Gabriel (1976). “Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema” em *Centro de Estudos Rurais e Urbanos*, n.º 9.
- Fundação João Pinheiro (2013). *Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010*. Belo Horizonte: Centro de Estatística e Informações.
- Fundação João Pinheiro (2005). *Déficit habitacional no Brasil, municípios selecionados e microrregiões geográficas*. Belo Horizonte: Centro de Estatística e Informações
- Böhm, T. Minha Casa Minha Vida não reduziu déficit habitacional, afirma estudo. *Jornal Do Senado*. Recuperado em https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/538499/Cidadania_622.pdf?sequence=1 (20 de fevereiro de 2018)
- Ministério Das Cidades (2009). Plano Nacional de Habitação. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação
- Ministério Das Cidades (2004). Política Nacional De Habitação. Caderno 4: Cidades Habitação.

- Pacheco, D. da S. y Araújo, D. M. (2017). “Programa Minha Casa, Minha Vida: uma análise crítica de suas tendências e resultados a partir de estudos e produções teóricas sobre o Programa” em *VIII Jornada Internacional Políticas Públicas de la Universidade Federal do Maranhão*. Maranhão, Brasil.
- Silva, M. L. da.; Tourinho, H. L. Z. (2015). “O Banco Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida: duas políticas habitacionais e uma mesma lógica locacional” em *Cadernos Metrópole*, vol. 17, n.º 34, p. 16.

Ruralidad y ambiente en el desarrollo territorial

La importancia de la Franja Urbano Rural y su planificación espacial: breve análisis sobre el Sur de Córdoba, Argentina²²

*Emiliano Javier Cabe*²³

Introducción

El crecimiento poblacional y la elevada conversión de tierras rurales para el desarrollo de áreas urbanas constituyen importantes desafíos para la sociedad, y particularmente, para los decisores políticos. Según diferentes autores (Angel, Parent, Civco, Blei y Potere, 2011; Hasse y Lathrop, 2003; Kasanko, Barredo, Lavalle y Sagris, 2005) la tasa de conversión de tierras rurales está creciendo de forma más acelerada que la tasa de crecimiento poblacional y, de hecho, esta se agudizará en el futuro (Brinkhoff, 2010). Esta modalidad de conversión de tierras rurales a urbanas genera un poblamiento de baja densidad en la periferia de las ciudades que conduce a la desintegración de la trama de actividades y relaciones sociales preexistentes, con impactos negativos sobre los recursos naturales y consecuencias económicas adversas sobre el territorio (Long, Liu, Hou, Li y Li, 2014; López-Goyburu, 2017). En este sentido, la conversión de tierras rurales generalmente está asociada a patrones de poblamiento disperso de la expansión urbana que afectan a la estructura espacial y la multifuncionalidad de la Franja Urbano-Rural (en adelante, FUR) (Gallent, 2006; Henning, Dagma, Martin y Heidi, 2009).

La FUR puede definirse como una zona de transición o interfase entre el territorio urbano y el rural, la cual emerge como parte de un proceso

22 Proyecto de Tesis Doctoral: Evaluación interactiva de propuestas de Franja Urbano-Rural para localidades del sur de Córdoba, Argentina - Director: PhD. Jorge Dante de Prada. Facultad de Agronomía y Veterinaria, UNRC. Proyecto financiado por programa PERHID (Resolución Resol. 1334-18) Consejo Interuniversitario Nacional. Maestría en Ciencias Agropecuarias, Facultad de Agronomía y Veterinaria, Universidad Nacional de Río Cuarto.

23 Ingeniero Agrónomo, Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC) – Docente-investigador de la Facultad de Agronomía y Veterinaria, UNRC - ecahe@ayv.unrc.edu.ar.

casual conforme se expande y se consolida el territorio urbano. Presenta múltiples funciones que son diferenciadas y complementarias entre sí. Por ejemplo, algunas funciones que dan soporte al territorio urbano son: 1) producción de alimentos frescos y de proximidad (Barsky, 2005; Giobellina, 2015); 2) reserva de territorio para la expansión urbana-residencial futura (Zuluaga Sánchez, 2008); 3) deposición, tratamiento y aprovechamiento de residuos y efluentes urbanos e industriales; 4) áreas comerciales y espacios verdes para recreación (Hedblom, Andersson y Borgström, 2017); 5) minería de suelo (extracción de áridos y elaboración de ladrillos para la construcción), y 6) sitios para actividades de riesgo que no pueden establecerse dentro del ámbito urbano (por ejemplo, depósitos de sustancias y productos peligrosos). En tanto, algunas de las funciones complementarias que generalmente dan soporte al territorio rural están vinculadas a áreas comerciales y de servicios (Gallent, Bianconi y Anderosson, 2006; Puig, 2016). Por ejemplo: 1) depósitos de productos e insumos; 2) parques industriales y acopiadoras; 3) remates-ferias de hacienda; 4) frigoríficos y abastecedores; 5) mercados de distribución y/o 6) zonas de amortiguación entre actividades escasamente sinérgicas.

Si bien se reconoce la importancia de la FUR como sistema territorial con funciones propias, su desintegración es un proceso frecuente. Este es un fenómeno complejo que se presenta como una amenaza para el desarrollo del territorio (Delgado y Galindo, 2006; Muñiz, Miquel Angel y Calatayud, 2006) y que generalmente está asociado a múltiples causas (Gallent, 2006; Scott y otros, 2013). Varios autores relacionan la desintegración de la FUR con los procesos de expansión urbana dispersa o “sprawl” (López Pérez, Delgado Gómez y Vinasco Torres, 2005), la promoción de usos residenciales de la tierra por parte del mercado inmobiliario (Henning y otros, 2009) y los agentes especuladores de la tierra urbana, o bien el predominio del automóvil como medio de transporte de las personas (Gómez Osorio, 2016; Zuluaga Sánchez, 2008). En tanto, otros autores mencionan la carencia en la gestión pública en materia de políticas de poblamiento sobre la FUR (Friedmann, 2016).

En este sentido, la desintegración de la FUR ha incrementado diversos problemas socioeconómicos, como así también ambientales sobre este te-

territorio. Desde la dimensión socioeconómica, la baja densidad poblacional de un poblamiento disperso sobre la FUR resulta en grandes pérdidas de superficies que proveen diferentes servicios como la provisión de alimentos de proximidad, el suministro de agua a la población o bien la regulación de residuos (Heimlich y Anderson, 2001; Henning y otros, 2009; Zhu, Reid, Meharg, Banwart y Fu, 2017). También, diferentes autores asocian la desintegración de la FUR con problemas de desarrollo económico del territorio como los aumentos de los costos de provisión de servicios e infraestructura (Carruthers y Ulfarsson, 2003) y la pérdida de economías de aglomeración urbana (Castells-Quintana, 2017; Manrique, 2006). En tanto, en términos ambientales otros autores mencionan con frecuencia la contaminación de la FUR por el desarrollo de actividades no apropiadas (Zuluaga Sánchez, 2008). Ejemplo de esto último es el vertido de efluentes urbanos y la deposición de residuos urbanos e industriales en cuerpos de agua y/o en riberas de ríos, la generación de basurales a cielo abierto (Henning y otros, 2009; López Goyburu, 2016), o bien el uso de agroquímicos en zonas de contacto urbano rural (Cabrini y otros, 2014).

Por tal motivo, la FUR resulta un territorio donde se visualizan tensiones entre actores y funciones, las cuales podrían minimizarse con la aplicación de modelos de planificación más sostenible que diferencien a este espacio del territorio urbano y del rural. En general, en la bibliografía pueden distinguirse dos tipos de planificaciones vinculadas a la FUR. En primer lugar, la planificación espacial, que estudia la organización de las actividades humanas, su distribución en el espacio y la asignación de tierras (Friedmann, 2016; Geneletti y otros, 2017; Liu y otros, 2007). Por otro, la planificación política, que busca regular la territorialidad —dominio e intereses— de los actores (Vinasco Torres, 2005) y los procesos de institucionalización (Gallent y Shaw, 2007; Sorensen, 2016).

Aunque el fenómeno de desintegración de la FUR ha sido y es estudiado por varios autores, en Argentina su investigación es reciente. La mayoría de las investigaciones son de carácter exploratorio y, en menor medida, explicativas y propositivas. Algunos autores utilizan sistemas de información geográficos (SIG) para delimitar áreas naturales homogéneas y los diferentes usos de la FUR (Cardoso y Fritschy, 2012; Zulaica y Ferraro,

2011). Otros autores analizan los riesgos del crecimiento de las ciudades sobre la FUR (Sereny y Serer Santarelli, 2012) y esquematizan los procesos de fragmentación urbana a través de metodologías que incorporan el desarrollo de algoritmos de inteligencia artificial (IDECOR, 2018). En tanto, algunos estudios analizan casos puntuales donde se muestran los resultados de modelos de planificación espacial, como por ejemplo el caso del área metropolitana (IPAM, 2012) y el cinturón verde de la ciudad de Córdoba (Giobellina, 2015), o bien en localidades del interior provincial (de Prada y otros, 2017a; de Prada y otros, 2017b).

Sin embargo, se desconoce el estado estructural y funcional de la FUR para las localidades intermedias y pequeñas del sur de Córdoba, como así también se desconoce la evolución del patrón de expansión urbana que se ha manifestado sobre el territorio rural y los modelos de planificación desarrollados en los últimos años. En este sentido, este artículo aborda esta brecha de conocimiento y la hipótesis que se plantea es que los mayores conflictos económicos, sociales y ambientales percibidos por la población urbana se relacionan con la baja calidad, la diferenciación y la desintegración de la FUR del sur de Córdoba.

En consecuencia, el objetivo de este capítulo es mostrar los impactos de la expansión urbana sobre la franja urbano rural (FUR) en cuatro departamentos del sur de Córdoba, Argentina, considerando tres situaciones, la prognosis del poblamiento actual y dos patrones alternativos (*Compacto* y *Ecociudad*). Para ello, se analiza la evolución de la expansión urbana en dos períodos: P1 (años 2001-2010) y P2 (años 2010 y 2018). En tanto, la prognosis y los patrones de poblamiento alternativos se analizan al año 2040.

El área de estudio abarca una superficie de 48.183 km² y está integrada por 69 localidades urbanas que conforman los departamentos Río Cuarto, Juárez Celman, Roque Sáenz Peña y General Roca.

Por último, para cuantificar los impactos de la expansión urbana se analizan las siguientes variables métricas y socio-económicas. En primer lugar, la población urbana (PU), medida en habitantes. En segundo lugar, el área afectada por la mancha urbana (AAEU) la cual está integrada por

el área de la mancha urbana (AMU) y el área de riesgo de la franja urbano rural (ARFUR), todas medidas en hectáreas. En tercer lugar, el AMU representa el área urbanizada de la localidad (mancha urbana propiamente dicha y los barrios residenciales, abiertos o cerrados, aislados). En cuarto lugar, el ARFUR corresponde a la superficie de la FUR que se encuentra con diversos usos (residencias rurales, productivos, industriales, recreativos) y en desuso (vacíos y/o en especulación). En quinto lugar, el PMU es el perímetro de la mancha urbana, medido en kilómetros, y refiere al límite entre dos territorios con usos contrastantes: urbano y rural. Por último, la PRA representa la pérdida a perpetuidad del valor de renta económica de las tierras que integran la FUR.

Evolución de la expansión urbana

En los últimos 17 años, el crecimiento del área afectada por la expansión urbana ha sido mayor que el aumento de población en el sur de Córdoba. Aunque la PU se incrementó 22 % y representa un adicional de 70.390 habitantes, el AAEU se ha duplicado, pasando de 18.694 ha a 39.648 ha. Del mismo modo, el AMU aumentó 86 % (se urbanizaron 11.055 ha entre los años 2001 y 2018), y consecuentemente, el poblamiento urbano ha afectado más de 21.500 ha de tierras rurales.

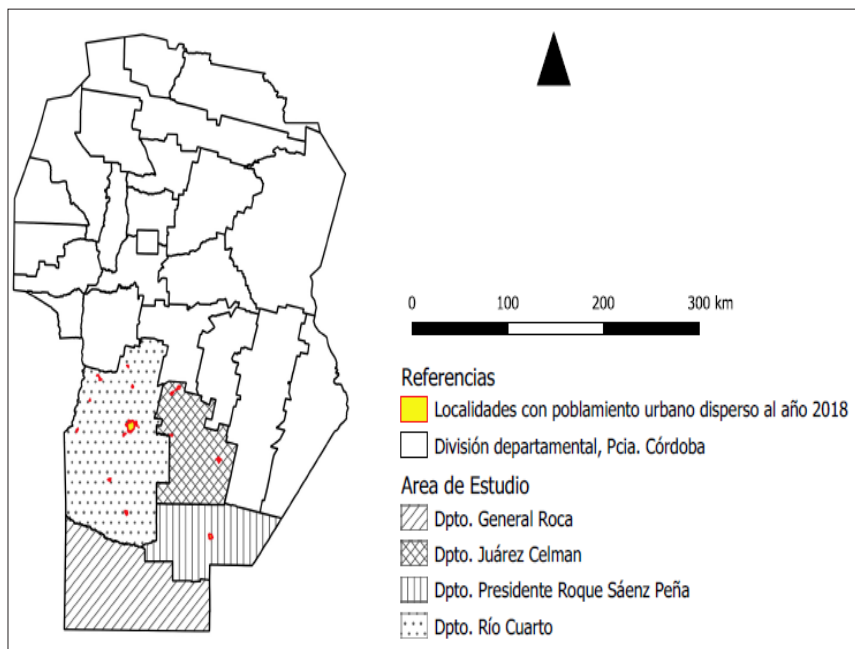
Este fenómeno de expansión urbana ha sido más marcado en el segundo período de análisis, y particularmente, la dinámica de las variables como PMU, ARFUR dan indicios de la desintegración de la FUR. Si bien en el período P1 la tasa de crecimiento anual del AAEU, AMU y el ARFUR fue en promedio 3,4 %, en el período P2 la tasa anual de las variables mencionadas se duplicó, e incluso se triplicó para el caso del ARFUR. De hecho, el crecimiento del PMU en 67 %, el mayor aumento del ARFUR (pasó de 5842 ha a 15.741 ha entre los años 2001 y 2018) y la menor densidad poblacional del área de estudio (descendió de 25 a 16 hab. ha⁻¹ entre los años 2001 y 2018) agudizan la desintegración de la FUR.

En términos económicos, el fenómeno de expansión urbana ha generado importantes impactos. La conversión de 11.055 hectáreas de tierras rurales representa una pérdida de más del 70 % del valor actual de la renta

a perpetuidad de estas tierras, y los valores se aproximan entre \$c 43.912 MM y \$c 74.753 MM para los períodos P1 y P2 respectivamente

Aunque la mayoría de las localidades no presentan un patrón de poblamiento disperso, la evolución de la expansión urbana hacia dicho patrón es muy importante. En el año 2001, el número de localidades con poblamiento disperso era de 6 y las 63 localidades restantes eran compactas. En el año 2010, 7 localidades eran dispersas y 62 compactas. En el año 2018, el número de localidades dispersas se duplica (14) y las 55 localidades restantes se mantienen con un patrón compacto (Figura 1).

Figura 1. Localidades con poblamiento urbano disperso, año 2018, sur de Córdoba, Argentina.



Fuente: elaboración propia.

La implicancia de estos resultados presenta importantes riesgos para la comunidad y la sostenibilidad del territorio de la FUR. En primer lugar, desde una dimensión más ambiental, la expansión urbana y la mayor

conversión de tierras rurales para fines urbanos han afectado tierras de alta producción (extensivas e intensivas) y de gran valor ecológico. A la vez, este fenómeno colabora con la reducción de hábitos de gestión ambiental en la población (por ejemplo, uso del automóvil y consumo de agua). En segundo lugar, desde una dimensión socioeconómica, el incremento de la dispersión urbana sobre estas tierras de alta producción compromete una de las principales funciones de la FUR como es la provisión de alimentos de proximidad y la seguridad alimentaria para la población urbana. De hecho, la pérdida de áreas de producción de alimentos frutihortícolas (AFH) en el sur de Córdoba disminuyó 58 % (paso 795 ha en el año 2001 a 333 ha en el año 2018), y con ello, las posibilidades de puestos de trabajos locales y la oferta de estos tipos de alimentos, con gran importancia en la dieta, se redujo y se ha comprometido, respectivamente.

Prognosis de expansión urbana y modelos de poblamiento proyectados

De continuar el actual patrón de ocupación del territorio y las mismas políticas en términos de poblamiento al año 2040, el fenómeno de desintegración de la FUR se habrá agudizado. De hecho, en la mayoría de las variables estudiadas, el valor de las mismas crece ampliamente en el sur de Córdoba. En los próximos 22 años, la población urbana se incrementará 37 %, y el AAEU sextuplicará su valor actual. De esta manera, el AAEU ascenderá a un total 241.751 ha y por ende, el AMU y el ARFUR se ampliarán 383 % y 702 % respectivamente. En consonancia, la zona de contacto urbano rural se extenderá en 1684 km adicionales de PMU y la pérdida de renta económica de las tierras que se conviertan podría resultar en ocho veces más que el valor acumulado hasta la actualidad.

No obstante, en la bibliografía hay formas de poblamiento urbano más sostenibles que mejoran ampliamente la prognosis y minimizan la desintegración de la FUR. Por ejemplo, proyectar al año 2040 el poblamiento urbano del sur de Córdoba de acuerdo a una forma *Compacta* en estrategias de agrupamiento (Burton, 2000; Burton, Jenks y Williams, 2003; Jenks y Dempsey, 2005), o bien adoptando un patrón de *Ecociudad* (Gaffron,

Huismans y Skala, 2008; Jabareen, 2006). La densidad poblacional usada es de 25 hab ha⁻¹ y 75 hab ha⁻¹ respectivamente.

Ambas formas alternativas de poblamiento priorizan la sostenibilidad del territorio urbano y minimizan la desintegración de la FUR. En relación a la prognosis, el AAEU, las formas *Compacta* o *Ecociudad* demandan alrededor de 71 % menos de tierras rurales. Ello permitiría reducir el AMU y el PMUR en un 95 % y 66 % en la forma *Compacta*, y en un 98 % y 68 % en la forma *Ecociudad*, respectivamente.

En consecuencia, la PRA debido al solo crecimiento del AMU rondaría en valores de \$c a 370.792 MM en la forma *Compacta* y a \$c 342.492 MM en la *Ecociudad*. La densidad de población global (para todo el sur de Córdoba) podría ascender a 19 hab ha⁻¹ en promedio, (± 1 hab ha⁻¹) según forma o patrón que se considere, y el ARFUR tendría un crecimiento mínimo o casi nulo.

Reflexiones finales

El objetivo de este artículo fue mostrar la *evolución* y *prognosis* de la expansión urbana junto al impacto económico que esta produce sobre la franja urbano-rural (FUR) del sur de la provincia de Córdoba. Como así también, destacar la importancia y la necesidad del diseño de nuevos modelos de la planificación espacial más sostenibles, que minimicen la desintegración de la FUR y, a su vez, promuevan sinergias con las actividades de este territorio.

Los resultados hallados sobre la expansión urbana y sus efectos sobre la FUR muestran el riesgo de mantener el patrón dominante. De hecho, si se mantiene el mismo patrón de poblamiento en los próximos 22 años, para albergar a un 22 % de población adicional, se requiere cuadruplicar el área urbana hasta la fecha y aumentar significativamente la zona de contacto urbano rural y el área de riesgo para la FUR.

Estos resultados alertan sobre las implicancias en la conversión de tierras de la FUR y las posibilidades de desarrollo de este territorio. La mayor conversión de tierras rurales reduce las áreas de producción de AFH, y por

ende, la generación de rentas de este sector para la economía regional y el desarrollo de puestos de trabajos en proximidades urbanas. También las funciones de amortiguamiento entre el territorio urbano y rural (actividades no sinérgicas) y de soporte, como el tratamiento y deposición de residuos y/o efluentes urbanos se ven perjudicadas por el traslado a ámbitos rurales. No obstante, hay formas de poblamiento urbano que jerarquizan la multifuncionalidad de la FUR. De hecho, minimizan la conversión de tierras rurales, prácticamente innecesaria, considerando que la renovación y densificación de áreas vacías dentro de la mancha urbana resultan suficientes para albergar a la población futura, en la mayoría de los casos.

Referencias bibliográficas

- Angel, S., Parent, J., Civco, D. L., Blei, A., y Potere, D. (2011). “The dimensions of global urban expansion: Estimates and projections for all countries, 2000–2050” en *Progress in Planning*, 75, pp. 53-107.
- Barsky, A. (2005). “El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires” en *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. 9, n.º 194, p. 36.
- Brinkhoff, T. (2010). *City population: Statistics and maps of the major cities. Agglomerations and Administrative Divisions*. Recuperado de: www.citypopulation.de.
- Burton, E. (2000). “The compact city: Just or just compact? A preliminary analysis” en *Urban Studies*, 37, pp. 1969-2001.
- Burton, E., Jenks, M., y Williams, K. (2003). *The compact city: a sustainable urban form?* Routledge.
- Cabrini, S., Cristeche, E., de Prada, J., Dupleich, J., Engler, P., Espósito, M., Manchado, J. C., Mathey, D., Natinzon, P., Schutz, P., Tello, D. S., y Vicente, G. (2014). “Percepción sobre el impacto ambiental de la producción agropecuaria de la región pampeana argentina. CoLCA” en *1º Congreso Latinoamericano sobre Conflictos Ambientales* (p. 22). Malvinas Argentinas, Buenos Aires, Argentina.
- Cardoso, M. M. y Fritschy, B. A. (2012). “Revisión de la definición del espacio rururbano y sus criterios de delimitación” en *Contribuciones científicas GAEA*, pp.27-39.

- Carruthers, J. I., y Ulfarsson, G. F. (2003). "Urban sprawl and the cost of public services" en *Environment and Planning B: Planning and Design*, 30, pp. 503-522.
- Castells-Quintana, D. (2017). "Malthus living in a slum: Urban concentration, infrastructure and economic growth" en *Journal of Urban Economics*, 98, pp. 158-173.
- De Prada, J., Degioanni, A., Cantero, A., Tello, D., Gil, H., Cahe, E., Cisneros, J., Becerra, V., y Pereyra, C. (2017a). "Procedimiento multicriterio en fases para la construcción de la visión territorial local. Aplicación en la localidad de Santa Eufemia, Córdoba, Argentina" en *Revista Argentina de Economía Agraria*, vol. 17, n.º 1, pp. 6-30.
- De Prada, J. D., Degioanni, A., Cisneros, J. M., Cantero G., A., Gil, H. A., Tello, D., Becerra, V., Pereyra, C. I., y Giayetto, O. (2017b). "Planificación del territorio: Elección del patrón de urbanización. El caso de la ciudad de Río Cuarto, Córdoba, Argentina" en *Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa*, n.º 26, pp. 25-51.
- Delgado, J., y Galindo, C. (2006). "Los espacios emergentes de la dinámica rural-urbana" en *Problemas del Desarrollo*, 37, pp. 187-216.
- Friedmann, J. (2016). "The future of periurban research" en *Cities*, 53, pp. 163-165.
- Gaffron, P., Huismans, G., Skala, F., y Messerschmidt, R. (2008). *Proyecto ECO-CITY: manual para el diseño de ecociudades en Europa*. Bilbao, España: Bakeaz.
- Gallent, N. (2006). "The Rural–Urban fringe: A new priority for planning policy?" en *Planning Practice & Research*, 21, pp. 383-393.
- Gallent, N., Bianconi, M., y Andersson, J. (2006). "Planning on the Edge: England's Rural—Urban Fringe and the Spatial-Planning Agenda" en *Environment and Planning B: Planning and Design*, vol. 33, n.º 3, pp. 457-476.
- Gallent, N., y Shaw, D. (2007). "Spatial planning, area action plans and the rural-urban fringe" en *Journal of Environmental Planning and Management*, 50, pp. 617-638.
- Geneletti, D., La Rosa, D., Spyra, M., y Cortinovia, C. (2017). "A review of approaches and challenges for sustainable planning in urban peripheries" en *Landscape and Urban Planning*, 165, pp. 231-243.

- Giobellina, B. (2015). *Agricultura urbana y periurbana, patrimonio agrario para la sustentabilidad de las ciudades*. Recuperado de: https://inta.gob.ar/sites/default/files/inta_giobellina_innterritorial_final.pdf.
- Gómez Osorio, R. N. (2016). *Mercado Inmobiliario: Hacia un Proceso de Especulación y Explotación Urbana en el Municipio de Olindepeque 1980-2014*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Hasse, J. E., y Lathrop, R. G. (2003). “Land resource impact indicators of urban sprawl” en *Applied Geography*, 23, pp. 159-175.
- Hedblom, M., Andersson, E., y Borgström, S. (2017). “Flexible land-use and undefined governance: From threats to potentials in peri-urban landscape planning” en *Land Use Policy*, 63, pp. 523-527.
- Heimlich, R. E., y Anderson, W. D. (2001). “Development at the Urban Fringe and Beyond: Impacts on Agriculture and Rural Land” en *Economic Research Service. U.S. Department of Agriculture. Agricultural Economic Report*, 803.
- Henning, N., Dagma, H., Martin, L., y Heidi, W. (2009). “Environmental impact assessment of urban land use transitions—A context-sensitive approach” en *Land Use Policy*, 26, pp. 414-424.
- IDECOR (2018). *Estudio Territorial Inmobiliario de la Provincia de Córdoba: Mapa de Fragmentación Urbana – Nivel General 2018*. Recuperado de: <https://idecor.cba.gov.ar/que-entendemos-por-territorio-periurbano/>; <https://gn-idecor.mapascordoba.gob.ar/maps/25/view>.
- IPAM (2012). *Lineamientos del plan estratégico urbano territorial de la región metropolitana de Córdoba: plan vial y usos del suelo*. Instituto de Planificación del Área Metropolitana: Gobierno de la Provincia de Córdoba.
- Jabareen, Y. R. (2006). “Sustainable Urban Forms: Their Typologies, Models, and Concepts” en *Journal of Planning Education and Research*, 26, pp. 38-52.
- Jenks, M., y Dempsey, N. (2005). *Future Forms and Design for Sustainable Cities*. Routledge.
- Kasanko, M., Barredo, J., Lavalle, C., y Sagris, V. (2005). *Towards urban un-sustainability in Europe? An indicator-based analysis*.
- Liu, Y., Lv, X., Qin, X., Guo, H., Yu, Y., Wang, J., y Mao, G. (2007). “An integrated GIS-based analysis system for land-use management of lake areas in urban fringe” en *Landscape and Urban Planning*, 82, pp. 233-246.

- Long, H., Liu, Y., Hou, X., Li, T., y Li, Y. (2014). "Effects of land use transitions due to rapid urbanization on ecosystem services: Implications for urban planning in the new developing area of China" en *Habitat International*, 44, pp. 536-544.
- López-Goyburu, P. (2017). "Miradas innovadoras sobre la interfaz urbano-rural: el plan de Extensión de Ámsterdam, los planes del Condado de Londres y del Gran Londres, y el plan Dedos de Copenhague" en *EURE* (Santiago), 43, pp. 175-196.
- López Goyburu, P. (2016). "Las cuencas y el periurbano. El caso de la cuenca del río Matanza-Riachuelo y la cuenca del río Reconquista" en *Ciencias del Agro, Ingeniería y Tecnología*, n.º 17, pp. 45-57.
- López Pérez, J. F., Delgado Gómez, D. L., y Vinasco Torres, L. (2005). "La interfase urbano rural como territorio y espacio para la sostenibilidad ambiental" en *Revista Ingenierías*, Universidad de Medellín.
- Manrique, O. L. (2006). "Fuentes de las economías de aglomeración: una revisión bibliográfica" en *Cuadernos de Economía*, vol. 25, n.º 45, pp. 53-73. Bogotá, Colombia.
- Muñiz, I., Miquel Angel, G., y Calatayud, D. (2006). *Sprawl: Definición, causas y efectos*. Departament d'Economia Aplicada, UAB, Bellaterra, Barcelona.
- Puig, H. S. (2016). "El periurbano, un espacio estratégico de oportunidad. Universidad de Barcelona" en *Biblio3W. Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales*, vol. 21, n.º 1, p. 160.
- Scott, A. J., Carter, C., Reed, M. R., Larkham, P., Adams, D., Morton, N., Waters, R., Collier, D., Crean, C., Curzon, R., Forster, R., Gibbs, P., Grayson, N., Hardman, M., Hearle, A., Jarvis, D., Kennet, M., Leach, K., Middleton, M., Schiessel, N., Stonyer, B., y Coles, R. (2013). "Dis-integrated development at the rural-urban fringe: Re-connecting spatial planning theory and practice" en *Progress in Planning*, 83, pp. 1-52.
- Sereno, C., y Serer Santarelli, S. A. (2012). "El rururbano: un espacio de vulnerabilidad y riesgo. Estudio cualitativo en la ciudad de Bahía Blanca, provincia de Buenos Aires, Argentina" en *Cuadernos de Geografía. Revista colombiana de Geografía*, vol. 21, n.º 2, pp. 149-165.
- Sorensen, A. (2016). "Periurbanization as the institutionalization of place: The case of Japan" en *Cities*, 53, pp. 134-140.
- Vinasco Torres, L. (2005). "Los métodos cuantitativos en el análisis ambiental de una interfase urbano-rural" en *Revista Ingenierías*, Universidad de Medellín.

- Zhu, Y. G., Reid, B. J., Meharg, A. A., Banwart, S. A., y Fu, B. J. (2017). "Optimizing Peri-URban Ecosystems (PURE) to re-couple urban-rural symbiosis" en *Science of The Total Environment*, 586, pp. 1085-1090.
- Zulaica, L., y Ferraro, R. (2011). "Aportes Metodológicos para la Gestión Territorial del Periurbano Marplatense (Buenos Aires, Argentina): Aplicaciones en el sector sur" en *Revista Geográfica de América Central*, pp. 1-21.
- Zuluaga Sánchez, G. P. (2008). "Dinámicas urbano-rurales en los bordes en la ciudad de Medellín" en *Gestión y Ambiente*, vol. 11, n.º 3, pp. 161-171.

Biocombustibles, agricultura científica y especialización productiva regional en el sur de la provincia de Córdoba ²⁴

Ricardo Alfio Finola ²⁵

Introducción

La siguiente propuesta está enmarcada en un estudio doctoral, el cual se encuentra en la etapa de finalización del trabajo de campo. Dicha propuesta de tesis estudia cómo la especialización productiva agroindustrial de bioetanol a base de maíz es un elemento que promueve transformaciones territoriales en la región.

La instalación en la última década de tres plantas de producción de bioetanol en el sur de la provincia de Córdoba constituye un hito importante para la estructura productiva regional. La primera de ellas, instalada en la localidad de Río Cuarto en el año 2012, es una empresa construida por grandes productores de la región acompañada inicialmente por una fábrica de etanol; la segunda, en la localidad de Alejandro Roca, emerge producto de un *joint venture* realizado entre *Aceitera General Deheza S. A.* y *Bunge Argentina S. A.*; y la última inaugurada en la localidad de Villa María en el año 2014 por *Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA)*, es una empresa derivada de una federación de cooperativas agropecuarias.

Este nuevo escenario de especialización productiva se manifiesta en una región que ya ha evidenciado cambios en la estructura agraria (Maldonado y Bustamante, 2008) que tienden a incrementar la vulnerabilidad

²⁴ Proyecto de Tesis Doctoral: Biocombustibles, Agricultura Científica y Especialización Productiva Regional. Transformaciones territoriales derivadas de la producción de bioetanol en el sur de la provincia de Córdoba. Directora: Doctora Gabriela Inés Maldonado. Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Río Cuarto.

²⁵ Profesor y Licenciado en Geografía (UNRC) - Docente del Departamento de Geografía de la Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Río Cuarto. Miembro del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) - alfiofinola@gmail.com.

socio territorial de pequeños y medianos productores. Entendiendo que las especializaciones regionales, como la fabricación de biocombustibles, renuevan las formas de apropiación del territorio y sus recursos, redefinen el rol de los espacios urbanos y recrean relaciones productivas desiguales (Elias, 2011).

Es inherente a este trabajo el comprender cómo el territorio en general y la ciudad son utilizados por los diferentes actores teniendo en cuenta los procesos de modernización técnica y organizacional en la agricultura con especial énfasis en la producción de bioetanol. Esta reflexión es abordada desde un marco teórico y experiencias del trabajo de campo.

En este sentido, se plantea como hipótesis que la producción de bioetanol a base de maíz en la provincia modifica el escenario de la producción agropecuaria, en lo referente a los actores que ejercen presión por el control de los recursos territoriales, sin por ello modificar la estructura productiva desigual y la tendencia a la concentración económica que se registra en el sur de la provincia de Córdoba, condicionando otras alternativas productivas. De esta forma, se agudiza la imposición de una *agricultura científica* como forma de *agronegocio*. En este contexto, los espacios urbanos refuerzan su rol de articuladores y difusores de las técnicas modernas agropecuarias no solo en lo referido a qué se produce y cómo se produce en área rural, sino también en cuanto a soporte de infraestructura y servicios para la instalación de las empresas productoras de biocombustibles.

En síntesis, son eventos de nuevas modernizaciones que se instalan en los lugares como verticalidades y reproducen las relaciones desiguales subyacentes, puesto que, siguiendo a Santos y Silveira (2005), el uso del territorio es competitivo, pero también jerárquico, ya que algunas empresas disponen de mayores posibilidades para la utilización de los mismos recursos territoriales.

El presente trabajo consta de una breve referencia al contexto normativo y la capacidad local para brindar disponibilidad de materia prima que da impulso a la especialización productiva agroindustrial del biocombustible. A continuación, se brinda una caracterización de las empresas haciendo referencia a los actores que irrumpen en el escenario productivo con

la propuesta de transformar maíz en etanol y derivados. Acto seguido se propone el abordaje de un marco teórico producto de revisión bibliográfica contrastada con experiencias de campo que lo nutren. Y, por último, se plantea una reflexión a modo de cierre.

Contexto normativo y de materia prima

La radicación de empresas agroindustriales de producción de biocombustibles en la región responde, por un lado, a la creación de un marco normativo nacional que inició en el año 2006 la promoción y regulación de la producción de biocombustibles en el país; por otro, al alto porcentaje relativo de producción de maíz en el sur de Córdoba garantizándose oferta de materia prima; y, por último, a la necesidad de reducir el costo de transporte del grano, factor muy influyente en lo que respecta a la producción de maíz a causa de su relativo bajo precio por volumen.

En relación con el primer punto, en el marco del Plan Energético Nacional, como hito en el año 2006 se sanciona la ley 26.093, que promueve y regula la producción de biocombustibles y luego se hacen anexiones y nuevas leyes para terminar conformando un conjunto normativo. Es bajo este marco normativo y régimen de promoción que se instalan las mencionadas empresas en el sur de Córdoba (en Argentina existen en total 5 empresas productoras de bioetanol con base en maíz: las tres mencionadas en Córdoba, una en Avellaneda, provincia de Santa Fe, otra en Villa Mercedes, provincia de San Luis). A pesar del notable avance de la producción de soja en la totalidad de la región pampeana, la cantidad de producción de maíz en la provincia de Córdoba se ha mantenido elevada, involucrando para el año 2014 aproximadamente un tercio de la producción nacional de maíz, que a nivel provincial significó un tercio de la superficie sembrada destinada a granos (Bolsa de Comercio de Rosario, 2015). Lo anterior constituye a esta región en una importante proveedora de materia prima para la producción de bioetanol a base de maíz. Por último, y en cuanto al tercer punto señalado, dado que el costo del transporte de la materia prima en general, y del maíz en particular, es relativamente elevado, la localización de las plantas productoras en la zona de producción maicera garantiza

el abastecimiento de granos a la fábrica. Las empresas absorben la mayor parte de la renta de la ubicación cobrando una sobretasa por la compra que es similar a la ahorrada en transporte²⁶, este es un rasgo característico de muchas agroindustrias ya instaladas lejos de la zona portuaria que compran grandes volúmenes de granos.

El total de bioetanol producido se destina específicamente al corte de naftas para el mercado interno, por lo que la demanda del producto es realizada por las empresas que venden combustible en el país. Actualmente, los valores de corte establecidos a las naftas con etanol de maíz por el marco normativo son del 12 %, con perspectivas de incremento al 27,5 %. Con base en la información provista por los empresarios entrevistados, hoy la totalidad de las plantas instaladas en la región están trabajando cerca del 100 % de su capacidad, pero ACABio y Bio4 proyectan ampliaciones.

A continuación, se propone una breve descripción de las empresas que permite revelar su perfil empresarial y su importancia económica regional, en el contexto productivo nacional.

Caracterización de las plantas de bioetanol de la provincia de Córdoba

Del estado actual de las investigaciones y particularmente desde los relevamientos realizados a través de los trabajos de campo del grupo de investigación en el cual se inserta esta tesis doctoral, se vislumbran en el sur de la provincia de Córdoba tendencias productivas actuales que modifiquen algunas de las detectadas en los últimos años. Entre las principales, se evidencian fundamentalmente dos: primero, el retiro de grandes *pools* de

26 Para dar cuenta de este factor, las ganancias generadas en este ítem para Bio4 en 2017 fueron de aproximadamente \$50 millones.

siembra de la región (*MSU*²⁷, *El Tejar*²⁸, *Los Grobo*²⁹, entre otros) a causa de dos años consecutivos de cosechas que no brindaron los niveles de rentabilidad buscados por estos grupos económico-financieros, a lo que se le suman cambios en el contexto político y económico del país. Este retiro de grandes *pools* fue, y es, remplazado por pequeños y medianos *pools* —o modalidades empresariales similares como, por ejemplo, los fideicomisos— y arrendamiento entre vecinos, lógicas que predominaron previamente al asentamiento de los grandes *pools*. Como segunda tendencia, pueden mencionarse la instalación de tres plantas agroindustriales de producción de bioetanol de las cuales, como breve descripción, se puede mencionar lo siguiente:

Bio4-Bioeléctrica. Se encuentra radicada en la ciudad de Río Cuarto, se instaló en el año 2012. Es una empresa creada entre empresarios agropecuarios de la zona y la empresa productora de alcohol medicinal y bebidas alcohólicas Porta hnos., aunque luego de unos años Porta hnos. se retira de lo sociedad, por lo que queda Bio4 integrada solo por productores agropecuarios. La empresa tiene una capacidad instalada para la producción de 90 millones de litros de bioetanol por año. Como subproducto genera y comercializa la burlanda de maíz seca (DDGS) y húmeda (WDGS)³⁰ en cantidades cercanas a 41.800 toneladas al año para alimentación animal. Además, ha incorporado recientemente turbinas para la generación de electricidad a partir del vapor liberado al momento del destilado.

27 MSU se encuentra entre las principales empresas agropecuarias en Sudamérica, realizando producción extensiva de granos y ganaderas, en operaciones propias y para inversores, en las más importantes zonas productivas en la región del Mercosur. Recuperado de: <https://www.msu.com.ar>.

28 El Tejar, firma argentina que nació como una asociación de productores, que en 2013 llegó a ser la mayor productora mundial de granos. Recuperado de: <https://www.cronista.com/negocios/Una-empresa-argentina-la-mayor-productora-mundial-de-granos-20130131-0065.html>

29 Los Grobo es un grupo económico argentino con eje en la producción y exportación agroindustrial alimentaria en la Argentina, Paraguay y Uruguay. Recuperado de: <https://www.grupolosgrobo.com/>

30 Como dato a destacar, la burlanda húmeda (WDGS) tiene destinos próximos a la planta, ya que es un producto inestable y se descompone en un tiempo promedio de 10 días, en cambio la burlanda seca (DDGS) es un producto proyectado para mercados de distancias mayores, e incluso para exportación.

Esta empresa nace como iniciativa de un productor y empresario agropecuario estimulado por la promoción, por parte del Estado nacional, para la instalación de plantas productoras de biocombustibles a través de líneas de créditos blandos. Es desde tal situación que genera una propuesta de negocios y convoca a empresarios de la zona interesados en participar con carácter de accionistas de una nueva empresa. Una vez conformada la cartera de socios, se incursionó en la búsqueda de empresas que fabriquen la planta productora de bioetanol. Según declaraciones de accionistas y del gerente general, luego de una importante investigación, reuniones, viajes y consultas se optó por una fábrica de alcohol de la ciudad de Córdoba llamada “Porta hnos.” para la fabricación de la planta de destilería; Porta hnos. además propuso ser accionista de Bio4, condición que fue aceptada. Cierta coyuntura financiera provoca que Porta hnos. se desprenda de su participación accionaria años después, quedando la totalidad de la empresa en manos de los accionistas originarios.

ProMaíz S.A. Se encuentra en la localidad de Alejandro Roca e inició sus actividades en el año 2013. Es un *Joint Venture*³¹ entre la agroindustria de bandera nacional Aceitera General Deheza (AGD) y la multinacional agroindustrial —y una de las principales compañías de agronegocios del país— Bunge International Limited para producir biocombustible³². Posee una capacidad instalada para la producción de 140 millones de litros por año de bioetanol, generando y comercializando como subproducto a razón de 100.000 toneladas de burlanda de maíz seca (Dry Distillers Grains, en adelante DDGS) y húmeda (Wet Distillers Grains, en adelante WDGS) para alimento animal. Produce, además, gluten, germen de maíz, jarabes y almidón, aumentando la oferta de estos productos para la industria de la alimentación, a lo que se le suma la obtención de aceite crudo de maíz no comestible que se utiliza para la producción de biocombustibles y agroquímicos. A ello se agrega la comercialización de dióxido de carbono (CO₂). En la actualidad es la empresa productora de bioetanol a base de maíz más grande de América Latina.

31 Una empresa conjunta o alianza comercial, es un tipo de acuerdo comercial de inversión conjunta a largo plazo entre dos o más actores.

32 Biodiesel en la provincia de Santa Fe y bioetanol en la provincia de Córdoba.

ACA Bio. Se encuentra emplazada en la ciudad de Villa María y comenzó su producción en el año 2014. La empresa está integrada por 63 cooperativas que agrupan a 20 mil productores de las cinco provincias (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos y La Pampa), además, la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA) tiene presencia. Produce 67 millones de litros por año de bioetanol (mediante la utilización de 420.000 toneladas de maíz), y genera como subproducto 65.000 toneladas de burlanda de maíz seca (DDGS) y húmeda (WDGS) para alimentación animal. La burlanda ha sido instalada como suplemento proteico en la zona de influencia de la empresa, logrando comercializar la totalidad de la producción y no puede satisfacer toda la demanda. Otro subproducto es la generación de 33.000 toneladas de CO₂, lo que implicó un acuerdo societario con una tradicional empresa productora de CO₂ en la ciudad. De esta manera el filtrado y comercialización del dióxido de carbono está en manos de Gas Chiantore a cambio de un contrato convenido entre las empresas.

Resulta menester destacar que entre las tres empresas brevemente caracterizadas anteriormente se encuentran representados los principales actores del sector agropecuario de la región: grandes productores agropecuarios vinculados a un perfil innovador; empresas con lógica de producción global y reconocida influencia regional, y cooperativas agropecuarias con vasta historia en la actividad y en la zona.

Para comprender las renovadas formas de apropiación y expropiación del territorio y sus dinámicas agrícolas, es necesario, siguiendo a Silveira (2010), la construcción de un esquema conceptual, a fin de confrontarlo y resignificarlo a la luz de la problemática bajo estudio. En esta línea es que se plantean discusiones teóricas para abreviar en categorías conceptuales, nutridas de experiencias de campo, que se desarrollan a continuación.

Discusiones teórico-conceptuales

La elección de categorías de análisis coherentes con el trabajo de campo es la base desde la cual se parte para la siguiente discusión en la que se focaliza —como producto de un trabajo con enfoque geográfico— en las transformaciones territoriales como producto de la materialización de intereses.

En términos coyunturales hay que sumar diversos factores. La crisis financiera iniciada en 2008, la demanda creciente de alimentos por los denominados países emergentes (principalmente China) y la supuesta búsqueda de una transición energética que reduzca la dependencia con relación a los hidrocarburos impulsaron a nuevos agentes a la producción agrícola, principalmente, hacia los denominados *cultivos flexibles* (*corn flex*). En otras palabras, la convergencia entre las crisis financieras, energética y de alimentos y la fusión entre el sector que produce energía y alimentos sientan las bases para la emergencia del nuevo régimen alimentario-energético global (*global food-energy regime*) (Borras, Franco, Kay y Spoor, 2012). Las tentativas de conducción de una transición energética mundial conferirán gran importancia a los *cultivos flexibles*, sobre todo para la producción de biocombustibles. La posibilidad de uso de esos cultivos para alimento humano, alimento animal o combustibles los convierte en multifacéticos, más versátiles, sus formas de comercialización, lo que también atenúa los riesgos derivados de las altas y bajas repentinas de los precios, tornándolos más atractivos para los inversores, en especial los foráneos a la actividad agropecuaria.

Como propone Santos (2000), la noción de *territorio usado* deriva de la intención por superar la idea de los “conceptos puros”, heredados de la modernidad, por nociones híbridas. De este modo, Silveira (2008) plantea que no es el territorio entendido apenas como un cuadro material, inerte el objeto de análisis social, sino el territorio usado por los distintos agentes; así, se define por la implantación de infraestructuras o sistemas de ingeniería y por el dinamismo de la economía y de la sociedad. A cada periodo histórico, el cúmulo de viejas y nuevas formas de división territorial del trabajo, o sea, la articulación solidaria y contradictoria entre las formas materiales (naturales y socialmente producidas) y sociopolíticas revela cómo el territorio está siendo usado (Silveira, 2008). Entonces, esta se convierte en una categoría válida para este estudio, puesto que permite analizar las existencias en el territorio en un momento dado y observar la dinámica del uso del mismo por la racionalidad hegemónica actual. De esta manera, permitirá comprender cómo la producción agropecuaria, en líneas generales, y la producción de maíz, en particular, en la región se han afianzado en las últimas décadas, asociadas a un determinado paquete tecnológico, y

se constituyen en la estructura productiva desde la cual se monta la agroindustria de biocombustibles a base de maíz.

Estas existencias, inherentes a la particularidad de cada territorio, producto de eventos enteramente expresados en un lugar, son denominados *acontecimientos* (Santos 2000) y son entendidos como *acontecer solidario* a la interdependencia que hoy los caracteriza. Confluyen en la realización de tareas comunes que transforman el territorio, aunque el proyecto que las impulse no busque ser solidario con otro, sino competitivo, y se presenta bajo tres formas: como *acontecer homólogo*, que son áreas de producción que se modernizan mediante información especializada que genera contigüidades funcionales, determinado por la práctica de tareas semejantes y entrelazadas en un lugar; como *acontecer complementario*, característico de la relación campo-ciudad y las relaciones interurbanas a partir de las variables contemporáneas, y como *acontecer jerárquico*, en donde se destaca la producción de directivas, órdenes y organización para el trabajo realizado en lugares externos a donde este se materializa (Silveira, 2011), en definitiva un mando desde la distancia que impacta en la configuración territorial. El ámbito agropecuario es el reino del acontecer homólogo (Silveira, 1999), el cual absorbe la llegada de *sistemas técnico-científico-informacionales* complejos, que traen consigo un conjunto de técnicas, información y normas para la producción (Silveira, 2000) que cambian las relaciones de poder entre los actores y, por consiguiente, la forma en que el territorio es usado. En el trabajo de campo realizado, se corrobora cómo las zonas tradicionalmente agropecuarias reciben y se adaptan a nuevas prácticas, o propuestas productivas, y estas acciones se ensamblan para conformar una totalidad, heterogénea en su interior. Tanto desde la adopción del paquete tecnológico como desde el aprovechamiento de subproductos agroindustriales, tal es el caso de la burlanda, para consumo animal.

El territorio usado —directa o indirectamente— por los grandes grupos económicos-financieros resulta en un nuevo *ajuste (fix) espacial* (Harvey, 2004a, 2004b, 2006). Esto —en pocas palabras— es la utilización del capital excedente para la incorporación de nuevos espacios, elegidos por sus factores de localización y su potencial, dotándolos de las infraestructuras necesarias para las nuevas combinaciones productivas tendientes a maxi-

mizar su explotación. Se trata de la utilización del capital acumulado para la incorporación y organización de espacios sobre la lógica del modo de producción dominante. Los Estados también desempeñan un papel central en esta relación, principalmente en la construcción de infraestructuras, en el otorgamiento y gestión de créditos —desde sus propias arcas y mediando con organismos internacionales— y en la creación de normas.

De esta manera, se crea un conjunto de sistemas de ingeniería, en gran parte, construidos con recursos públicos, pero cuyo uso privado, o exclusivo, autorizaría a entenderlo como una verdadera privatización de los territorios nacionales y *uso corporativo* (Silveira, 2007) del mismo, facilitándose el proceso de descentralización de ciertas actividades productivas. Tales son los casos de obras de agua, de desagüe, de caminos, de iluminación, de gas, entre otras, que garantizan el adecuado establecimiento de las empresas en localidades periféricas. A fin de dotar de fluidez al territorio para el adecuado desenvolvimiento de ciertas estrategias, se crea un conjunto de normativas que promocionan y regulan, por ejemplo, la producción de biocombustibles y, de esta manera, avalan o estimulan actividades económicas específicas. Estas normas preceden a la implantación de determinados sistemas de objetos modernos y, por el contrario, la fluidez ideológica o simbólica fue anterior a la fluidez normativa allanando la legitimación de esta última.

La agroindustria de biocombustibles se monta, y profundiza, sobre la forma actual de producción agropecuaria caracterizada por una importante y creciente participación de insumos de origen industrial (bioingeniería y química), maquinarias y técnicas que actúan en el proceso de producción. Este modo de producir es aquí entendido como *agricultura científica* (Santos, 2000). La actividad agropecuaria pasa a ser un emprendimiento totalmente asociado a la racionalidad del periodo técnico-científico-informacional (Santos, 2000), igualando las posibilidades con otras actividades para la aplicación del capital y para la producción de valor, participando en cadenas globales de valor e integrando la ley del valor mundializada (Amin, 2011). Las áreas de difusión de la agricultura científica son uno de los mejores ejemplos de los nuevos ajustes espaciales por las transformaciones acontecidas producto de la inversión concentrada en el territorio. En ellas

ocurre un verdadero ajuste, acomodo o arreglo, del territorio para atender a las demandas del *agronegocio* (Gras y Hernández, 2009), de la *ruralidad globalizada* (Hernández, 2009) o del *agronegocio globalizado* (Elias, 2011), afectando a la estructura rural, en lo que respecta a su composición social y técnico-económica especialmente, y a la estructura urbana.

Esta nueva forma de hacer negocio, el agronegocio globalizado, puede pensarse como una red que integra la producción primaria, la producción de insumos para el agro, la elaboración industrial de alimentos sobre la base de ese producto, la producción de biocombustibles, la segmentación y reindustrialización de subproductos agroindustriales, el turismo rural en la zona de producción, la prestación de servicios de gerenciamiento a otras empresas menos desarrolladas, la formación de capacidades empresariales a través de cursos y posgrados, las compras a futuro con corredores, las inversiones en mutuales y empresas aseguradoras, etcétera. En líneas generales, estos autores citados en el párrafo anterior coinciden que el paradigma del *agronegocio* ha sido impulsado tanto por empresas transnacionales como por los nuevos o renovados actores del ámbito regional y nacional que se vinculan a la actividad agropecuaria, donde los eslabones agroindustriales incluyen no solo producción de alimento, tal es el caso de los biocombustibles. Elias (2011) agrega que todas las lógicas de producción, que terminan abasteciendo a los grandes centros de consumo mundial, están comandadas por las grandes empresas transnacionales en coordinación con grandes grupos nacionales o regionales estableciendo así una jerarquía entre los actores involucrados.

El ámbito de la producción se reorganiza con la implantación selectiva de sistemas técnicos normativos funcionales a la agricultura científica globalizada generándose nuevas transformaciones territoriales. Se trata de la constitución de *regiones competitivas agrícolas* (Castillo y Frederico, 2010) esto es, de territorios corporativos y especializados en la producción de determinados *commodities* agrícolas, que atraen inversiones públicas y privadas y reúnen una serie de factores productivos para una mayor eficiencia e integración competitiva de esos productos y subespacios. La distribución desigual de los recursos genéricos y específicos también es inductora de especializaciones productivas, es decir, del aumento en una misma región

de la diversificación de tareas vinculadas a un mismo proceso, en cuanto disminuyen las demás técnicas y formas de trabajo (Silveira, 2000). La búsqueda de una mayor productividad y rentabilidad, por sobre las exigencias del mercado globalizado, incita a la especialización productiva regional.

A modo de cierre

Las especializaciones productivas, en general, y la agroindustria del bioetanol a base de maíz, en particular, representan un enlace entre actividades pretéritas y las emergentes que consolidan un proceso, inacabado, de transformaciones territoriales que acentúan la dependencia de un sistema técnico-científico-informacional hegemónico montado para la captura del valor generado en el territorio. Como tales, renuevan las formas de apropiación de sus recursos, redefinen el rol de los espacios urbanos para con la producción y recrean relaciones productivas desiguales.

La agroindustria del bioetanol en base a maíz del sur de la provincia de Córdoba se constituye en un ejemplo de cómo, a partir de una actividad agropecuaria de larga trayectoria regional (producción de maíz), se intensifica la agricultura científica bajo la forma de agronegocio modificando el escenario de la producción agropecuaria en lo referente a los actores que ejercen presión por el control de los recursos territoriales, sin por ello modificar la estructura productiva desigual y la tendencia a la concentración económica que se registra en el sur de la provincia de Córdoba, condicionando otras alternativas productivas.

Referencias bibliográficas

- Amin, S. (2011). *La ley del valor mundializada. Por un Marx sin fronteras*. España: El viejo topo.
- Bolsa de Comercio de Rosario (2015). Anuario Estadístico. Rosario, Argentina: Dirección de Informaciones y Estudios Económicos.
- Borras, S., Franco, J., Kay, C., y Spoor, M. (2012). “El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe visto desde una perspectiva internacional más amplia” en Soto Baquero y Gómez, *Reflexiones sobre la concentración y extranjerización de la tierra en América Latina y el Caribe* (pp. 15-68). Roma, Italia: EUR-ISS-PER.

- Castillo, R., y Frederico, S. (2010). “Dinâmica regional e globalização: espaços competitivos agrícolas no território brasileiro” en *Mercator*, vol. 09, pp. 17-26.
- Elias, D. (2005). “Reestruturação produtiva da agropecuária e novas dinâmicas territoriais: a cidade do campo” en *Actas de X Encontro de Geógrafos da América Latina*. San Pablo, Brasil.
- Elias, D. (2011). “Agronegócio e novas regionalizações no Brasil” en *Revista brasileira de estudos urbanos e Regionais*, vol. 13, n.º 2.
- Gras, C., y Hernández, V. (2009). *La Argentina rural. De la agricultura familiar a los agronegocios*. Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Harvey, D. (2004a). “El ‘nuevo’ imperialismo: acumulación por desposesión” en *Socialist register* (pp. 99-129).
- Harvey, D. (2004b). *El nuevo imperialismo*. Madrid, España: Akal.
- Harvey, D. (2006). *Limits to capital*. London, New York: Verso Books.
- Hernández, V. (2009). “La ruralidad globalizada y el paradigma de los agronegocios en las pampas gringas” en Gras y Hernández, *La Argentina rural: de la agricultura familiar a los agronegocios* (pp. 39-64). Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Maldonado, G. I., y Bustamante, M. (2008). “Estado de situación del agro pampeano. Bases para teorizar sobre indicadores de vulnerabilidad socio territorial” en *Geograficando. Revista de estudios Geográficos*, vol. 4, p. 4.
- Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona, España: Ariel.
- Santos, M., y Silveira, M. L. (2005). *O Brasil. Território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro, Brasil: Ed. Record.
- Silveira, M. L. (1999). *Um país, uma região. Fim de século e modernidades na Argentina*. São Paulo, Brasil: FAPESP.
- Silveira, M. L. (2000). “O espaço da globalização: usos diversos, comando único” en Santos, M. (Comp.), *Cidadania e globalização* (pp. 121-127). Bauru: Editora Saravia.
- Silveira, M. L. (2000). “Por um conteúdo da reflexão epistemológica da geografia” en Á. J. de Souza, E. C. de Souza, y L. Magnomi Júnior, *Paisagem Território Região: Em busca da Identidade*. Universidade Estadual do Oeste de Paraná.

- Silveira, M. L. (2007). “Los territorios corporativos de la globalización” en *Revista Geograficando*, vol. 3, n.º 3, pp. 13-26.
- Silveira, M. L. (sep/dic de 2008). “Globalización y territorio usado: imperativos y solidaridades” en *Cuadernos Del Cendes*, n.º 69, pp. 1-19.
- Silveira, M. L. (2011). “Territorio y ciudadanía: reflexiones en tiempos de globalización” en *Uni-pluriversidad*, vol. 11, n.º 3.

Abordagem sobre desenvolvimento regional no contexto territorial do Estado Do Amazonas ³³

Vlamir do Nascimento Seabra ³⁴

Introdução

O desenvolvimento por alguns longos anos foi sinônimo de crescimento econômico, sendo que nas últimas décadas esta visão vem sendo revisitada por diversos autores, especialmente em virtude da crise que o papel que o crescimento econômico representou para humanidade: diversas nações amargam problemas como a crise ambiental, a concentração de renda, a flexibilização do mercado de trabalho gerando desemprego estrutural e o fenômeno das migrações em virtude da pobreza generalizada. Neste artigo faremos um paralelo entre o conceito de Desenvolvimento e suas perspectivas práticas implantadas no Brasil especificamente no Estado do Amazonas.

Desenvolvimento na Amazônia: alguns conceitos

As interpretações sobre desenvolvimento baseados na economia clássica não levaram em consideração os aspectos históricos da colonização portuguesa no mundo capitalista da amazônico brasileiro, na medida em que a Amazônia por longos séculos foi fornecedora de produtos de extrativistas, com forte escravidão indígena e sem investimentos para acessar novos conhecimentos científico e tecnológico que pudessem superar a imagem de paraíso verde, vazio demográfico que supostamente estava no imaginário da maioria dos planejadores de desenvolvimento para a região (Singer, 1976).

33 O artigo decorre do projeto de tese de doutorado, em construção, intitulado: A indústria petrolífera e as transformações territoriais no município de Coari-Amazonas, sob a orientação da Prof^a.Dr^a. Erica Karnopp.

34 Doutorando Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Licenciado em Filosofia. Mestrado em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Amazonas- UFAM. Professor do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Amazonas. Email: vlamir@ifam.edu.br

Dessa forma podemos notar que na Amazônia as primeiras formas de exploração para a acumulação de capital se deu sem nenhuma acesso ao progresso científico e tecnológico, mas se levarmos esta ideia em consideração, seria lógico que ao acessar o conhecimento científico e tecnológico superaríamos o subdesenvolvimento. No entanto isto não aconteceu, o “progresso da civilização” não se verificou uniformemente em todas as regiões habitadas da Amazônia, porém se concentrou em alguns centros. Este será, precisamente, o problema desta análise, a concentração de uma dinâmica economia na cidade de Manaus em virtude da Zona Franca.

Na Amazônia o processo de mundialização da participação do processo de industrialização se deu a partir do século XIX com a exploração da borracha e depois no século XX com a descoberta dos recursos minerais e florestais. A Amazônia começa a ser vista na agenda do capitalismo mundial como uma região a ser explorada, em virtude da ausência de um sistema de desenvolvimento econômico que explorasse as potencialidades da região, principalmente depois do fracasso da exploração da borracha. Esta visão de reserva de recursos naturais é observada desde dos primeiros anos da colonização portuguesa como podemos notar na afirmação da pesquisadora chilena Ana Pizarro no livro *Amazônia: as vozes do rio: imaginário e modernização*:

Muitos textos, como diários de viajantes e obras literárias, dão conta da difusão dessa imagem da Amazônia como Eldorado. A viagem de Gonzalo Pizarro e Francisco de Orellana, ainda no século XVI, exemplifica isso. Esses exploradores percorreram a vasta região em busca de um mítico lugar chamado “País da Canela”. Posteriormente, “a procura do País da Canela [...] se transformou na busca do Eldorado” (Pizarro, 2012, p. 43).

Para Singer (1976) o estruturalismo é a tendência que melhor explica as leis econômicas, seu funcionamento e seus condicionantes estruturais. O estruturalismo nega a forma de pensar da economia clássica que considera que existem

leis universais, parte da realidade econômica existente, tornando a economia política uma ciência histórica, mas que não consegue chegar a analisar as estruturas econômicas, dessa forma ao reconhecimento da limitação da validade histórica. Em linha com este autor, a economia deve teorizar sobre estas estruturas econômicas. A determinação de estruturas econômicas características (típicas, ideais ou puras) e dos sistemas econômicos que resultam delas passa a ser necessariamente o ponto de partida do pensamento econômico.

Esta estrutura econômica do período áureo da borracha acontecia através do sistema aviamentos, baseada numa cadeia orgânica e sistêmica. Os barracões no meio da floresta recebiam produtos das casas aviadoras que na maioria das vezes estavam ligada as capitais internacionais, sediadas nos principais centros industriais na Europa e nos Estados Unidos, e trocavam por borracha e outros produtos da floresta. Neste comercio a exploração dos trabalhadores seringueiros e o sob preço dos produtos da floresta eram algo presente em todo o processo. A exploração também se manifestava na forma de dominação política, onde o poder pessoal do seringalista era extremamente forte; ele tinha o poder comercial, político e de polícia, os chamados coronéis de barranco³⁵.

Segundo Bárbara Weinstein (1993), no segundo capítulo do livro *A borracha na Amazônia: expansão e decadência, 1850-1920*, os seringueiros e

35 O coronelismo no Brasil é estudado por vários autores entre os clássicos podemos citar Victor Nunes Leal (1976) no livro *Coronelismo, enxada e voto*, ele afirma que o coronelismo era o compromisso entre o privado e o público. O termo coronel designava o chefe, o mandão, o grande senhor de terras, a base da organização da colônia. Alguns historiadores denominavam os coronéis de senhores feudais, pois eram eles que comandavam a família, a parentela, os escravos, os agregados, os capangas. No caso da Amazônia eles eram o elo entre os seringais e as casas aviadoras; deviam treinar os seringueiros novos, compra de animais de carga e mercadoria. Era responsável pelas as embarcações, administrar o barracão, controlar o débito e o crédito dos seringueiros, além da obrigação de solucionar qualquer conflito entre os seringueiros. Os coronéis de barranco da Amazônia não visavam melhorias para região e seus agregados, já que maioria gastava seu dinheiro nas capitais Manaus e Belém, por isso, falta a estrutura básica de sobrevivência nas comunidades: escola, posto de saúde, igreja, etc.

comerciantes estavam no topo da pirâmide afirma da cadeia de aviamento e tinham na sua base o seringueiro, ou seja, o extrator direto da borracha. De posse da mercadoria, o seringueiro se dirigia ao barracão para “trocar” a sua produção por mercadorias. O dono do barracão, normalmente o seringalista, era o segundo elemento dessa relação. Este era encarregado de vender, caso seu barracão fosse à beira do rio, a borracha para as casas comerciais de Manaus e Belém. Caso não tivesse acesso aos principais rios, teria que repassar sua mercadoria para terceiros fazerem o trabalho de entregá-la nas capitais. O processo de aviamento, pode ser considerado o primeiro momento da implantação do sistema capitalista na Amazônia brasileira, gerando as consequências inequívocas de exploração e submissão da mão de obra local ao capital internacional.

Condicionantes históricos do desenvolvimento na Amazônia

Segundo Pontes Filho (2000) os primeiros movimentos dos colonizadores portugueses voltados para ocupação da Amazônia se deram por volta de 1615 com a chegada dos primeiros Jesuítas. Em 1686 já existia a presença de jesuítas espanhóis ao longo do Rio Solimões, realizando trabalhos de cristianização. Os primeiros colonizadores do século XVIII tinham interesses pelas chamadas “drogas do sertão” (ervas aromáticas, plantas medicinais, cacau, guaraná, urucum, castanha do Pará, pau cravo e outras), portanto o modelo colonial de exploração portuguesa inicia com o extrativismo vegetal, diferente do restante do Brasil que passou por ciclos de econômicos da agricultura de monocultura ou de extrativismo mineral.

As graves consequências para a vida dos índios na fase colonial foi o abandono de suas tradições culturais e religiosas, seus valores e saberes passaram ser considerados inferiores, atrasados, satânicos. Para o colonizador se fazia necessário adestrá-los para alcançarem o mundo eurocêntrico moderno e cristão; como uma única forma de alcançar a nova civilização seu passado deveria ser esquecido (Luciano, 2006).

A colonização portuguesa na Amazônia se fortaleceu através da implantação do Diretório Pombalino (1758) que, entre as grandes medidas tomadas, está a criação da Província de São José do Rio Negro em 1759,

o aportuguesamento dos nomes das cidades da Amazônia. Trocando os nomes de origem indígena e ligados ao catolicismo, por nomes de origem portuguesa. A catequização católica sobre os indígenas, do comércio mercantilista português, da grande leva de migrantes nordestinos e de um modelo colonial espoliador surgem diversas cidades com nomes de cidades portuguesas na Amazônia (Santarém, Alenquer, Silves e outras). O outro objetivo do Diretório era criar um sistema de colonização similar ao padrão Liberal inglês, em que as cidades teriam parlamento próprio e uma organização administrativa hierarquicamente dependente da metrópole.

Durante o século XVIII muitos exploradores e naturalistas europeus visitaram a Amazônia entre eles podemos citar Charles Marie de La Condamine, Spix, Martius e Bates, Alexandre Rodrigo Ferreira (pesquisando no campo da história natural, antropologia, etnografia e geografia), Castelnau (entomologista e meteorologista), Wallace, Chandless, Frederico Hartt, Agassiz. Entre estes, o que mais influenciou no surgimento da economia da borracha foi o astrônomo francês Charles Marie La Condamine (1701- 1774) que levou para Academia de Ciências de Paris a notícia da existência de um produto oriundo das arvores de Látex, que se aplicada sobre determinadas superfícies materiais tinha a propriedade de torna-las impermeáveis reduzindo desgastes de diversos produtos.

Quando esta matéria se encontra em estado líquido pode ser aplicada sobre tudo o que se queira, sem que nem a água nem o sol possam alterá-la. Poder-se-á, então, endurecer os tetos e arreios das carroças para conservá-los em bom estado, sem constantes reparos e com a mesma flexibilidade. Poder-se-á, também, fazer os canos dos navios e as bombas de incêndio com pano em lugar de couro, o que os tornaria mais leves. Far-se-iam, igualmente, lonas bem flexíveis, toldos de escaleres, roupas de mergulhadores e outras mais flexíveis, guarda-chuvas, toda sorte de equipamento de guerra para conservar munições, tendas, mantos, estojos de várias espécies e botas, as quais não seria preciso senão lavar para limpá-las, e jamais a umidade se faria sentir nas pernas ou nos pés, etc. [...] (Tocantins, 2001, p. 117).

Durante os meados do século XVIII, além das drogas do sertão foi incentivado especialmente pela coroa portuguesa, a agricultura com o objetivo de atender os interesses portugueses na região. Um fato histórico importante neste período foi a concepção do Diretório Pombalino ou Diretório dos Índios, durante o governo de Francisco Xavier de Mendonça Furtado. Este artifício jurídico-político visava enfrentar os interesses espanhóis na região, incorporar as populações indígenas as ações de ocupação e defesa dos territórios lusitanos, através de um programa de transformação dos nativos em verdadeiros católicos fieis e súditos leais ao rei de Portugal. Foi homologado pelo monarca D. José I em 17 de agosto de 1758 e o Diretório abrigava no seu conteúdo objetivos metropolitanos, liberais para a região do Pará e Maranhão.

Segundo Warren Dean (1989) por volta de 1839 Charles Goodyear (1800-1860) descobre que por meio de tratamento à base de enxofre e calor, a borracha poderia ser vulcanizada. Suas primeiras aplicações, em larga escala, ocorreram em máquinas industriais, bombas de minas e ferrovias, além de correias, tubos de máquinas, para-choques entre vagões dos trens de ferro. Intensificou-se a exploração a árvores silvestres produtoras de borracha na Ásia e África. Porém, a árvore nativa da bacia amazônica oferecia a borracha mais pura e elástica. Geograficamente, a hevea brasiliensis crescia na margem direita do Amazonas, a oeste de Manaus, passando pelo sul do Mato Grosso, o Acre, o norte da Bolívia e o leste do Peru (Dean, 1989).

A partir de 1850, a goma elástica passa a ser o principal produto de exportação da Amazônia, promovendo o desaparecimento de outras produções agrícolas (café, tabaco, algodão, salsa, cravo) (Prado e Capelato, 1977). Com início da segunda revolução industrial e no início do século 20, a borracha passou a ser o principal produto de exportação brasileiro.

Nesses anos do auge da exportação de borracha, que vai de meados de 1880 até 1930 ocorre uma metamorfose na visão de exploração capitalista na região. Mas, como afirma Becker (2005) a geopolítica que caracterizou a intervenção e ocupação da Amazônia sempre foi a partir da forte presença do Estado, com ações de ocupação do uso do território.

Em virtude da grande demanda pela goma elástica e da baixa densidade populacional na Amazônia, se fazia necessário a presença de trabalhadores e em face da grande seca 1877 a 1880 nos Estado do Ceará, Maranhão, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco, onde morreram quase 200 mil nordestinos, o governo organizou um sistema que recrutava mão de obra no Nordeste e distribuía nos seringais da Amazônia Brasileira (Furtado, 1980).

[...] Os governos da região amazônica, interessados no aumento da produção, foram obrigados a mobilizar populações de outras áreas do país; com este fim, organizaram serviços de propaganda e dinheiro para as primeiras necessidades (Prado e Capelato, 1977, p. 290).

Este sonho de realizações pessoais foi em sua maioria frustrado, pois o sistema de trabalho empregado nos seringais era semiescravo como podemos ver na descrição de Euclides da Cunha no livro *Amazônia: um paraíso perdido*:

No próprio dia em que parte do Ceará, o seringueiro principia a dever: deve a passagem de proa ao Pará (35\$000), e o dinheiro que recebeu para preparar-se (150\$000). Depois vem a importância do transporte, numa gaiola qualquer de Belém ao barracão longínquo a que se destina, e que é na média, de 150\$000. Aditem-se cerca de 800\$000 para os seguintes utensílios invariáveis: um boião de furo, uma bacia, mil tijelinas, uma machadinha de ferro, um machado, um terçado, um rifle (carabina Wunchester) e duzentas balas, dois pratos, duas colheres, duas xícaras, duas panelas, uma cafeteira, dois carretéis de linha e um agulheiro. Nada mais. Aí temos nosso homem no barracão senhorial, antes de seguir para a barraca, no centro, que o patrão designará. Ainda é um brabo, isto é, ainda não aprendeu o corte da madeira e já deve: 1:135\$000. Segue para o posto solitário encaçado de um comboio levando-lhe a bagagem e víveres, rigorosamente marcados, que lhe baste para três meses: 3 paneiros de farinha d'água, 1 saco de feijão, outro, peque-

no, de sal, 20 quilos de arroz, 3 de charque, 21 de café, 30 de açúcar, 6 latas de banha, 8 libras de fumo e 20 gramas de quinino. Tudo isso lhe custa cerca de 750\$000. Ainda não deu um talho na machadinha, ainda é o brabo canhestro, de quem chasqueia o manso experimentado, e já tem o compromisso sério de 2:090\$000 (Cunha, 2003, p. 51).

No período áureo da borracha se fortaleceu um sistema econômico original na Amazônia brasileira, o “sistema de aviamento”. Aparecendo mais claramente no livro *A selva* de Ferreira de Castro. Este sistema pode ser definido como o adiantamento de mercadorias a crédito para os seringueiros em troca da fidelidade de pagamento, quase sempre este pagamento é com produtos oriundos da floresta, mas como os seringueiros não tinham controle sobre os preços dos produtos ofertados a dívida sempre tendia a aumentar, conforme afirma Aramburu:

No sistema de aviamento o comerciante ou aviador adianta bens de consumo e alguns instrumentos de trabalho ao produtor, e este restitui a dívida contraída com produtos extrativos e agrícolas. É, pois, uma forma de crédito - mais eficiente que o sistema financeiro formal, incapaz de chegar aonde o produtor está (Aramburu, 1992, p. 1).

Este sistema comercial acontece por meio de escambo, sem a mediação da moeda, é um sistema de agiotagem pré-moderno, onde o credor fica preso ao aviador por laços de fidelidade moral, ligando o patrão aos clientes³⁶.

Concordamos com Singer (1976) quando afirma que o sistema colonial se caracterizou com a coexistência, de uma economia de mercado orientada para o exterior e uma economia de subsistência, que devem ser supera-

36 Existem na literatura acadêmica vários estudos sobre o sistema de aviamento no período da borracha: Cunha, 1967; Santos, 1980; Weinstein, 1985, os trabalhos clássicos sobre a importância do aviamento na sociedade amazônica sob características de financiamento fordistas Wagley, 1957; Miyazaki e Ono, 1958; Santos, 1968 e trabalhos mais recentes sobre a configuração local do sistema, Carvalho Brabo, 1979; Gallo, 1980; Mussemici, 1988; Parker, 1981.

dos por ações concretas, ou seja, como as condições presentes podem fazer estas economias coloniais participarem da economia mundial.

Desenvolvimento no estado do Amazonas na contemporaneidade

A Amazônia Legal Brasileira tem 59 % do território nacional, aproximadamente 12,8% da população do país (2010) e 7,8 % do PIB (IBGE, 2010). A região tem crescido mais rapidamente que o resto do Brasil e sua participação no PIB nacional subiu de 6,43 % em 1995 para 7,86 % em 2010 e para 8,32 % em 2015 (IBGE, 2010).

A partir da década de 1950 quando se inicia no Brasil o modelo industrialista, onde a ideologia do progresso está intimamente ligada ao desenvolvimento industrial. Nesta visão de desenvolvimento o homem Amazônico extrativista é visto como um obstáculo para o avanço do processo civilizatório. O moderno e o industrial devem se sobrepor, ao modelo extrativista dos ribeirinhos, caboclos e índios que são seres genéricos e ignorantes, sem essência e individualidades. Esse desprezo ao local favorece a submissão, na qual se sustenta pela ideologia do progresso e da modernidade:

Quanto à Amazônia, ela é representada como uma terra virgem, inacessível, uma selva impenetrável e mieriosa, imagens que se prolongariam na representação de um deserto: um espaço vazio de civilização, associado à suposta ausência de cultura dos povos indígenas, o que, afinal de contas, vai materializando o descentramento geográfico que acaba por criar o mito de uma marginalidade histórica (Thierion, 2014, p. 47).

Essa ideia de vazio demográfico, de região com a necessidade modelo de desenvolvimento capaz de implantar um processo produtivo capitalista, se fortalece a partir da década de 1960. Para os planejadores governamentais a Amazônia necessitava ser integrada ao capitalismo nacional, dessa forma inicia-se a partir deste período diversos projetos de construção de estradas, portos e aeroportos (infraestrutura) e projetos voltados para o setor

agropecuário, ao mesmo tempo que madeireiros, garimpeiros cobiçavam e exploravam diversas terras indígenas, gerando diversos conflitos entre agricultores e indígenas, madeireiros e indígenas, garimpeiros e indígenas.

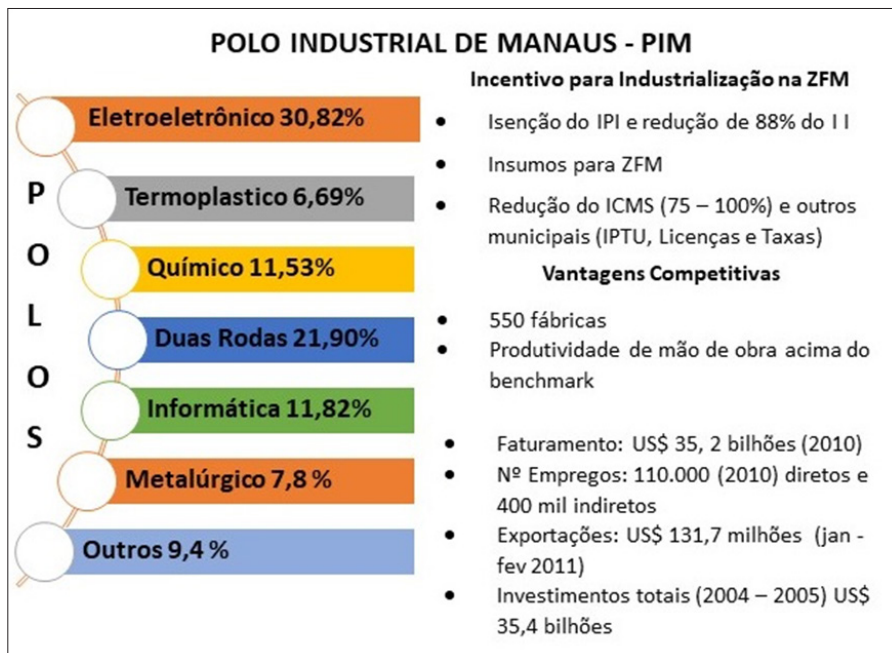
No Estado do Amazonas a proposta governamental foi adequar a região a política industrial brasileira conhecida como de ‘substituição de importações’, criando a Zona Franca de Manaus (ZFM) que passou a ser um enclave dentro do território nacional, onde se pratica o ‘livre’ comércio importador direcionado para alguns bens de consumo duráveis sem similar nacional, com um regime aduaneiro especial, escapando a regra geral de importação, sendo portanto uma área de livre comércio, com a entrada de mercadorias estrangeiras isentas do Imposto de Importação (I.I.) e do Imposto sobre os Produtos Industrializados (IPI), somente excluindo destes benefícios as seguintes mercadorias: armas e munições, fumo, bebidas alcoólicas, automóveis de passageiros, produtos de perfumaria ou de toucador, preparados e preparações cosméticas, salvo, quanto a estes, se destinados, exclusivamente, a consumo interno na região beneficiada, ou quando produzidos com utilização de matérias-primas da fauna e flora regionais, em conformidade com o processo produtivo básico.

Segundo Almeida (2011) a ZFM passou por diversas fases, tais como: 1) a fase de importações de produtos acabados, de 1967 a 1976; 2) a fase de montagem dos produtos em Manaus a partir de 1976, com a importação das peças e partes; 3) a fase de verticalização da produção, com a produção local de peças e partes de grande parte do produto; 4) a fase de competição com os produtos importados por outros estados brasileiros, que até então não podiam fazê-lo em razão da política até então adotada pelo país e que se exauriu em 1990; 5) a fase atual, de esforço de ampliar a exportação.

O desenvolvimento incentivado pelo governo brasileiro para o Estado do Amazonas, através da isenção fiscal e do processo de substituição de importações para a produção de bens consumo duráveis, é um viés bastante concentrador em termos de renda: a maior parte dos investimentos econômicos se concentram na capital do Estado Amazonas, gerando nas cidades do interior uma total dependência de recursos oriundos dos fundos de participação dos municípios, já que as cidades não tem propostas

de desenvolvimento econômico que gerem renda para a manutenção e suporte das infraestrutura básica dos municípios.

Figura 1. Polo Industrial de Manaus.



Fonte: Pinheiro de Almeida (2011).

Um outro fator que gerou consequências imediatas para os municípios do interior do Estado do Amazonas foi o grande êxodo rural decorrente da falta de incentivo à agricultura, pesca, manejo florestal, produtos oriundos da floresta, fitofármacos, cosméticos, tudo isso associado à uma estrutura fundiária desorganizada e desestruturada, não gerando empregos suficientes no setor rural, além de uma legislação trabalhista restrita ao trabalhador urbano, constituindo um forte estímulo a saída do interior e vir para a cidade.

Apesar de ter gerado uma grande quantidade de empregos no início de sua implantação, o setor industrial passa um processo de robotização e modernização dos processos produtivos, que na prática visam reduzir os

custos e reduzir a quantidade de trabalhadores nas linhas de produção, o que não permite a ampliação do mercado de trabalho, gerando excedente de mão-de-obra e, conseqüentemente, baixos salários. Por outro lado, o protecionismo (ausência de concorrência) permite preços elevados e altas margens de lucro para as indústrias.

A atual proposta política de um governo recém-eleito (2018), que prega o retorno o modelo neoliberal, coloca em cheque o atual modelo como podemos notar na entrevista do ministro da economia Paulo Guedes em matéria divulgada no site G1-Globo no dia 19/04/2019.

“Quer dizer que agora o Brasil não pode ficar mais eficiente porque tem que manter [as vantagens comparativas]. As respostas são muito claras. A Zona Franca de Manaus fica do jeito que ela é. Ninguém nunca vai mexer com ela. Agora, quer dizer que eu não vou simplificar impostos no Brasil porque se não [não tem vantagens comparativas]. Quer dizer então que eu tenho que deixar o Brasil bem ferrado, bem desarrumado, porque senão não tem vantagem para Manaus? Não existe isso”, pontou o ministro de Bolsonaro.

Considerações

A visão desenvolvimentista adotada para o Amazonas se choca com a realidade extrativista do homem amazônico. Diversos autores criticam este modelo desenvolvimentista, especialmente Ferguson (1994) e Escobar (1995). Ferguson realiza uma crítica afirmando que este modelo de desenvolvimento é uma proposta apolítica e acrítica, na medida que o aparelho estatal, agências de desenvolvimento, organismos internacionais de desenvolvimento usam a ideia de “falta de algo” a ser corrigido pelo desenvolvimento, o que Escobar chama de a “infantilização do terceiro mundo”, e não tocam nos grandes problemas sociais e nos seus conflitos, pois se de alguma forma ou outra entrassem nestas questões não haverá aliança para execução dos projetos de desenvolvimento. Segundo Escobar se faz necessário a superação deste modelo de desenvolvimento que foi —e continua a ser em grande parte— uma abordagem de cima para baixo, etnocêntrica

e tecnocrática que trata as pessoas e as culturas como incapazes de gerarem desenvolvimento local.

O estudo sobre espaço amazônico traz a oportunidade para entender os aspectos instigantes desta sociedade, seus modos de produções dominantes, que no caso da Amazônia tem características bem peculiares e diversas que muitas vezes são relegadas a segundo plano.

Referências bibliográficas

- Almeida, R. N. P. (setembro, 2011). “A Zona Franca de Manaus no contexto da política industrial brasileira” em *XXXV Encontro do ANPAD*. Rio de Janeiro, Brasil.
- Aramburu, M. (1992). *O poder dialógico. Etnografias sobre relações de trabalho na Amazônia* [trabalho de mestrado]. Unicamp, Campinas, Brasil.
- Becker, B. (2005). *Geopolítica da Amazônia*. São Paulo, Brasil: Ática.
- Brandao, C. A. (2012). “A busca da utopia do planejamento regional” em *Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD*, n.º 120, pp. 17-37.
- Castro, E. M. R., Figueiredo, S., Rivero, S.L. e Almeida, O. (2018). “Pensamento crítico sobre a Amazônia e o debate sobre desenvolvimento” em *Paper DO NAEA*, 379, pp. 1-19.
- Carvalho Brabo, M. J. (1979). *Os roceiros de Muadá*. Belém: Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia /Museu Paraense Emílio Gueldi.
- Faria Cidade, L. C., Vargas, G. M. e Silva Jatobá, S. U. (2008). “Regime de acumulação configuração do território no Brasil” em *Cadernos Metrópole*, n.º 20, pp. 13-35.
- Da Cunha, E. (2003). *Amazônia – Um Paraíso Perdido*. Manaus: Editora Valer.
- Dean, Warren (1989). *A Luta pela borracha no Brasil*. São Paulo: Nobel.
- Escobar, A. (1995). *Encountering development: the making and unmaking of the third world*. Princeton University Press: Princeton,
- Ferguson, J. (1994). *The anti-politics machine: “development”, despolitization, and bureaucratic power in Lesotho*. Oxford University Press: Minneapolis e London.
- Furtado, C. (1980). *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*. Rio de Janeiro, Brasil: Cia. Editora Nacional.

- Fonseca Gadelha, R. M. A. (2002). “Conquista e ocupação da Amazônia: a fronteira Norte do Brasil” em *Estudos Avançados*, vol. 16, n.º 45, pp. 63-80. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142002000200005>
- Gallo, G. (1980). *Marajó, a ditadura da água*. Belém: Secult.
- Guimarães, G. (1900). *Dados descritivos do município de Coari*. Imprensa Oficial.
- Luciano, G. (2006). *Projeto é com o Branco Trabalha - as lideranças que se virem para aprender e nos ensinar: experiências dos povos indígenas do alto Rio Negro*. [trabalho de mestrado]. Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.
- Miyazaki, N. y Ono, M. (1958). “O aviamento na Amazônia” em *Sociologia*, vol. 20, n.º 3.
- Mussemici, L. (1988). *O mito da terra liberta*. São Paulo, Brasil: ANPOCS, Editora Revista dos Tribunais, Vértice.
- Nunes Leal, V. (1976). *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo, Brasil: Editora Alfa-Omega.
- Parker, E. (1981). *Cultural ecology and change. A caboclo varzea community in the Brazilian Amazon* [tese de doutorado]. USA: University of Colorado.
- Pizarro, A. (2012). *Amazônia: as vozes do rio: imaginário e modernização*. Belo Horizonte: Editora da UFMG.
- Pontes Filho, R. (2000). *Estudos de História do Amazonas*. Manaus: Editora Valer.
- Prado, M. L. C. e Capelato, M. H. R. (1977). “A Borracha na Economia Brasileira da Primeira República” em Fausto, B. (Org.), *História Geral da Civilização Brasileira. O Brasil Republicano v.8. Estrutura de poder e economia (1889-1930)* (pp. 287-307). São Paulo: Difel.
- Santos, R. (1968). “O equilíbrio da firma aviadora e a significação econômico institucional do aviamento” em *Pará Desenvolvimento*, n.º 3.
- Singer, P. A. (1976). *Crise do Milagre*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Thierion, B. (Maio, 2014). “Olhares sobre a terra e o homem da Amazônia: um imaginário em construção” em *Simpósio Amazonia: Travelers, Writers, and Its People*. University of California, Davis, USA.
- Tocantins, L. (1988). *O rio comanda a vida: uma interpretação da Amazônia*. Rio de Janeiro: Record.
- Tocantins, L. (2001). *Formação histórica do Acre, volume 1*. Brasília: Senado Federal.

- Wagley, C. (1957). *Uma comunidade amazônica: estudo do homem nos trópicos*. São Paulo: Brasiliiana.
- Weinstein, B. (1993). *A borracha na Amazônia: expansão e decadência, 1850-1920*. São Paulo: Hucitec/Edusp.
- Witkoski, A. C. (2010). *Terras, florestas e águas de trabalho: os camponeses amazônicos e as formas de uso de seus recursos naturais*. 2ª. Ed. São Paulo: Annablume.

La política territorial en contextos diversos

Difusión de conocimientos para la innovación de producto en el marco de una organización interfirma: análisis vincular de MiPyMEs fabricantes de electrónica de la ciudad de Córdoba ³⁷

Cecilia Bressan ³⁸

Introducción

El estudio de fenómenos organizacionales constituye una forma relevante de comprensión de la propia realidad social (Medina, 2010), en la cual un proceso económico no se puede explicar “suponiendo que es el resultado de la acción de un individuo más otro y uno más, hasta llegar a la suma de todos aquellos que pueblan un cierto espacio de geografía” (Vidal y Correa, 2010, p. 188).

La capacidad competitiva en la actual economía global queda determinada por la capacidad de los individuos, las empresas y los territorios para aprender y adaptarse a las cambiantes circunstancias. Pero también por su capacidad de cooperar e interactuar, ya que la innovación productiva — proceso de carácter colectivo— resulta clave para el desarrollo económico de toda región (Freeman, 1991; DeBresson y Amesse, 1991; Yoguel y Boscherini, 2005; Fagerberg, 2005; Lundvall, 2009a; Cimoli, 2007).

En este marco cobra importancia el tejido de empresas de mediana, pequeña y micro dimensión (MiPyMEs) (Albuquerque, 2008; de León

37 Proyecto de Tesis Doctoral: Difusión de conocimientos para la innovación de producto en el marco de una organización interfirma: análisis vincular de MiPyMEs fabricantes de electrónica de la ciudad de Córdoba - Director: Dr. Andrés Matta - Codirector: Dr. Alfredo Baronio - Doctorado en Ciencias Económicas, mención Ciencias Empresariales, orientación Administración. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.

38 Licenciada en Administración de Empresas (UNRC) y Magister en Desarrollo Económico en América Latina (UNIA) – Docente-investigadora, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Río Cuarto – ceciliabressan@gmail.com

Naveiro, 2010), principalmente en países de América Latina, puesto que al constituir casi la totalidad de su base empresarial tienen relevancia decisiva para el empleo y el ingreso. Sin embargo, son justamente las empresas de menor tamaño las que suelen requerir apoyo externo para la incorporación de innovaciones debido a limitaciones internas (Dini y Stumpo, 2011), y además presentan mayores dificultades no solo para ocupar lugares estratégicos en el entramado empresarial, sino también para permanecer y crecer, por lo cual suelen asociarse en diversas agrupaciones interorganizacionales.

Para contextualizar el análisis diádico de las vinculaciones interfirma en lo que respecta a actividades innovativas y, además, evidenciar las estructuras sociales que estas configuran entre sí y con otros agentes de su entorno, es necesario un abordaje desde redes organizacionales (Ahuja, Lampert y Tandon, 2008), entendiendo a las mismas como “representaciones de conexiones entre organizaciones o unidades organizativas” (Ahuja, Soda y Zaheer, 2012, p. 434).

La temática de esta tesis se ubica en el campo en que se intersectan los estudios de innovación con los de redes. En dicha intersección es posible hallar investigaciones que han realizado interesantes contribuciones sobre el análisis de decisiones estratégicas empresariales considerando la red de interacciones y retroalimentaciones (Schweitzer, Fagiolo, Sornette, Vega-Redondo y White, 2009; Pyka y Scharnhorst, 2009; Ahuja y otros, 2012), el desarrollo de dinámicas coevolutivas entre las redes de conocimiento y la proximidad (Boschma, 2005; Broekel y Boschma, 2011; Balland, Boschma y Frenken, 2015), y el estudio de diversas aristas del proceso innovativo en firmas miembros de clúster, aglomeraciones o sectores productivos (Ahuja, 2000; Giuliani, 2005; Giuliani y Bell, 2005; Bell, 2005; Boschma y ter Wal, 2007; González Vázquez y Fernández López, 2008; Ferrary y Granovetter, 2009; Casanueva Rocha, Castro Abancéns y Galán González, 2010; Graf y Krüger, 2011; Casanueva, Castro y Galán, 2013; Torre, 2014).

Sin embargo, existe una vacancia en esta intersección: estudios cuya unidad de análisis sean las asociaciones empresarias. Una tipología institucional que se caracteriza por encontrarse a medio camino entre el campo externo e interno al clúster y por ser sus miembros firmas que actúan en un entramado de redes enmarcadas por ese contexto institucional.

Las asociaciones empresariales son un tipo de agrupación interorganizacional formal, la cual puede definirse, de manera amplia, siguiendo la caracterización propuesta por Puga y Luna (2012), quienes consideran que poseen: “a) una membresía predominantemente voluntaria y más o menos formalizada; b) reglas aceptadas de funcionamiento; y c) el acuerdo de los asociados en los fines que persiguen, lo cual delimita su acción y les proporciona cohesión e identidad” (p. 85).

Las asociaciones empresariales cumplen un rol central en el desarrollo de una región, debido a que reúnen variados —e incluso a veces contradictorios— intereses, pero que son redefinidos respecto de un interés común (Dossi y Lissin, 2011); además, se constituyen como un importante interlocutor de sus miembros, más aún en contextos donde no son abundantes ni robustas las relaciones entre empresas e instituciones (Carmona y Borello, 2002). Sin embargo, no hay que dejar de considerar la heterogeneidad hacia su interior, producto de las características singulares de los asociados (Dossi y Lissin, 2011).

En consecuencia, se torna de interés indagar desde un enfoque vincular al respecto de cómo las asociaciones empresariales pueden contribuir a las redes de innovación existentes entre sus MiPyMEs miembro, impactando en el desarrollo —en tanto proceso multidimensional vivenciado por una sociedad— de la región en que se encuentran inmersas. Por lo tanto, en el marco teórico de la presente investigación se conjugan tres corrientes provenientes de diversos campos disciplinares: desde la teoría organizacional, el enfoque de las relaciones interorganizativas (por ejemplo, Cook, 1977; Wiewel y Hunter, 1985); desde la sociología económica, la teoría de la incrustación (Granovetter, 1985; quien sostiene que las acciones económicas están incrustadas en la estructuras de las relaciones sociales, este enfoque ocupa un lugar intermedio entre las visiones infra y sobresocializada de la acción humana, implícitamente atomizada en ambas) y, desde la perspectiva de innovación, la teoría de sistemas nacionales de innovación (Freeman, 1987; Lundvall 1985; Lundvall 1992; Nelson, 1993).

En particular, un sector interesante para el análisis de la difusión de conocimientos para innovaciones en el marco de una agrupación interorganizacional formal es el sector electrónico de la ciudad de Córdoba (Ar-

gentina), debido a que, por un lado, reviste como características un alto dinamismo y atomización en su entramado, además de identificarse como sector productivo local, y, por otro, una de las dos cámaras que nuclea el mayor número de empresas de electrónicas del país tiene sede en la propia ciudad de Córdoba, siendo dicha asociación empresarial la Cámara de Industrias Informáticas, Electrónicas y de Comunicaciones del Centro de Argentina (CIECCA) (Masut, 2006).

La industria electrónica comprende “a las actividades de investigación aplicada, desarrollo, diseño y producción de componentes, dispositivos, interfaces y equipos electrónicos” (INTI-Trends, 2007, p. 83). En la actualidad —y con similar comportamiento esperado para los años venideros— es una de las industrias tecnológicamente más dinámicas (Queipo, 2010); es considerada como una “industria de industrias” debido a su injerencia en prácticamente la totalidad de los procesos productivos de bienes y servicios (ConectaDEL, 2013) y, además, una gran proporción de las innovaciones producidas en ella son comercializadas y utilizadas en otros sectores de actividad (Pavitt, 1984).

Además, si bien existen diferencias entre los segmentos de esta industria en cuanto a los procesos productivos, la comercialización y la gestión empresarial, en todos se hace presente el permanente intento de innovación de producto debido a la propia dinámica y evolución del sector electrónico; por lo cual, la presente investigación se circunscribe a dicha tipología de innovación.

En particular, el sector electrónico cordobés se encuentra posicionado competitivamente en el segmento de mercado nacional y se caracteriza por conformar una aglomeración con fuerte capital social y alto grado de asociatividad (ConectaDEL, 2013). Con firmas de 20 años de antigüedad promedio, abarca actividades muy diversas: componentes, equipos de uso específico —tales como electricidad, electrónica industrial, domótica, instrumentos de medición, electromedicina, audio—, y equipos vinculados con informática (Masut, 2006; Azpiazu, Basualdo, Dmitruk y Notchtoff, 2003; Berti, 2006; Cianci, 2011; ConectaDEL, 2013; IERAL, 2011; Irazuzta, 2012; López, Ramos y Starobinsky, 2009; Giuliani y Matta, 2013; Matta, 2012). En cuanto a su dimensión, se estima que existen alrededor

de 300 firmas vinculadas a ramas de actividad de base electrónica en toda la provincia, de las cuales unas 200 se encuentran en la capital provincial y el área metropolitana. Son firmas de capitales nacionales que emplean en total unas 3000 personas (ConectaDEL, 2013).

La CIIECCA, asociación civil sin fines de lucro fundada en 1999, surge como una estrategia de los productores de electrónica para hacer frente al debilitamiento de las MiPyMEs y sus cadenas de valor locales, tras el impacto de las políticas nacionales y provinciales de la década de 1990. Además, esta iniciativa asociativa es el resultado de fuertes lazos sociales preexistentes entre los empresarios locales (Berti, 2006) y el reflejo de la presencia de su *comunidad de práctica* (Wenger, 2001). Cabe destacar que es posible advertir en el proceso de creación de la CIIECCA la idea que “en el corto plazo, los actores crean relaciones; en el largo plazo, las relaciones crean actores” (Padgett y Powell, 2012 citado por Balland y otros, 2015, p. 909, traducción propia).

Problema de investigación, hipótesis y metodología

En la presente investigación se propone el abordaje del siguiente problema de investigación: ¿cómo identificar en una organización interfirma patrones de difusión de conocimientos para la innovación de producto entre las MiPyMEs miembro?

Siendo la hipótesis principal que *el análisis vincular de las MiPyMEs miembro de una organización interfirma posibilita identificar patrones de difusión de conocimientos para la innovación de producto.*

Y se constituye como objetivo general el siguiente: *identificar patrones de difusión de conocimientos para innovación de producto entre las MiPyMEs fabricantes de electrónica miembros de CIIECCA.*

Un abordaje conjunto sobre indicadores interorganizacionales, características relacionales de redes y variables descriptivas de las firmas participantes coadyuvaría a representar la configuración institucional del intercambio de conocimientos referidos a innovación de producto.

Para arribar a una posible respuesta al interrogante planteado es necesario considerar algunas otras preguntas complementarias: ¿las firmas con perfil innovador son las que poseen mayor cantidad de vínculos tanto dentro como fuera de la Cámara?, ¿las empresas que ocupan posiciones directivas en la Cámara cumplen roles de intermediación externa y de articulación interna?, ¿las firmas miembros acceden de igual manera al conocimiento vinculado con la innovación de producto que circula en la Cámara?, ¿qué redes de relaciones constituyen el soporte para la difusión de conocimientos referidos a la innovación de producto?

Estos interrogantes conllevan al planteo de hipótesis secundarias (HS) a nivel del caso de análisis:

HS1: Las firmas que poseen perfil innovador son las de mayor cantidad de vínculos tanto intracámara como extracámara y ocupan posiciones directivas en la asociación empresarial.

HS2: Por su perfil y sus vinculaciones las firmas más conectadas e innovadoras son también centrales en la difusión de conocimientos críticos para las innovaciones de producto dentro de la Cámara.

HS3: Las firmas no acceden de igual manera al conocimiento vinculado con la innovación de producto que circula en la Cámara.

HS4: Un marco de “redes múltiples” (comerciales, cooperativas, sociales) propende a la existencia de vínculos que difundan conocimiento crítico para la innovación de producto.

La investigación se desarrolla a partir de una indagación bibliográfica —de textos sobre la temática en general y publicaciones especializadas en particular— seguida del análisis de redes sociales (ARS) sobre datos vinculares de MiPyMEs fabricantes de electrónica y miembros de CIIECCA.

La primera permitirá dar cuenta al respecto de las características generales del fenómeno objeto de estudio y de sus actores participantes —MiPyMEs y asociación empresarial—. El ARS posibilitará tanto análisis gráficos

de datos vinculares, estructurales, posicionales, de significancia estadística entre medidas de asociación de la referida información relacional, así como también indagaciones sobre el cálculo de medidas descriptivas.

El análisis de redes sociales es un enfoque de abordaje de fenómenos que se desarrollan en contextos sociales, donde la atención se centra en las relaciones que existen entre las entidades —sean tanto miembros individuales como colectivos— (Borgatti, Everet y Johnson, 2013; Requena Santos, 2003); la unidad elemental de análisis es la interacción (Maya Jariego, 2013; Wasserman y Faust, 1994). En lo que a estudio de firmas se refiere, brinda la posibilidad de cambiar la perspectiva de una visión autónoma de la organización a una que sea esencialmente relacional (Zaheer, Gözübüyük y Milanov, 2010).

El análisis reticular permite indagar sobre estructuras sociales y patrones de interacción (Maya Jariego, 2013; Kadushin, 2013; Sanz Menéndez, 2003), por lo cual favorece a la identificación de ciertos aspectos estructurales sobre los que se asientan dinámicas sociales tales como centralidad, posiciones, reciprocidad, transitividad, equilibrio y multiplicidad de relaciones. Las posiciones ocupadas por los agentes en una red pueden estar definidas socialmente o por el observador que investiga, y responder o no a estructuras jerárquicas (Kadushin, 2013). Además, es menester considerar que los patrones de interacción social en general no ocurren por azar, los atributos de los actores tienen un marcado peso al momento del desarrollo de vinculaciones (Maya Jariego, 2013), y las pautas duraderas de relaciones entre los agentes son las que determinan las estructuras (Wasserman y Faust, 1994).

Las conexiones entre actores sociales se ven favorecidas o limitadas a partir de lo que Kadushin (2013) identifica como una serie de situaciones o fuerzas sociales: propincuidad, homofilia y equilibrio. La propincuidad hace referencia a la mayor probabilidad de conexión a partir de la proximidad geográfica. La homofilia implica que existe mayor probabilidad de conexión entre dos sujetos que comparten características, dicho concepto además lleva implícita una retroalimentación temporal en el sentido de que las relaciones tienden a evolucionar homofiliamente. El equilibrio alude a la complementariedad o característica común del tercero de una tríada (vinculación entre tres agentes) en relación a los otros dos.

Por otra parte, se pueden efectuar indagaciones de mayor complejidad tras reconocer que en la mayoría de las situaciones los nodos están vinculados a partir de conexiones múltiples (Kadushin, 2013). En particular el Procedimiento de Asignación Cuadrática (QAP) permite efectuar un análisis de la significancia estadística de medidas de asociación entre redes, y además es posible realizar una regresión múltiple del Procedimiento de Asignación Cuadrática (MRQAP). Ambos procedimientos se desarrollan a nivel de valores diádicos (Dekker, Krackhardt y Snijders, 2007; Hanne-man y Riddle, 2005; Borgatti, Everet y Johnson, 2013).

Cabe agregar que de la simple mirada de una sociomatriz o de su correspondiente grafo resulta dificultoso —e, incluso, a veces imposible— advertir las regularidades que pudiesen existir en dicha red. Además, los actores, más allá de las características que los distinguen como unidades sociales particulares, no se relacionan uniformemente unos con otros, sino que se agrupan en conglomerados o grupos (Kadushin, 2013).

Es de utilidad analítica describir e indagar sobre dichos segmentos más pequeños, en particular por medio de un análisis posicional, ya que simplifica la información reticular efectuando una representación de la misma en base a una definición de equivalencia (Kadushin, 2013). Entre los diversos métodos de análisis posicional resulta de interés para la presente tesis el modelo centro-periferia, que fue desarrollado por Borgatti y Everett (1999) y formaliza la estructura de red —hasta entonces de noción o concepción intuitiva— donde existe un núcleo cohesivo y denso y una periferia dispersa.

Datos y análisis preliminares

Los datos necesarios para el desarrollo de la investigación tienen su origen tanto en fuentes primarias como secundarias; siendo de importancia en estas últimas las publicaciones especializadas sobre el sector objeto de estudio, los registros del Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI), y los documentos que contienen información sobre el desarrollo de diversos Programas de Innovación disponibles para el sector.

Mediante la implementación de un cuestionario presencial a dueños o gerentes de empresas fabricantes de productos electrónicos de la ciudad de Córdoba miembros de CIECCA se recogieron datos vinculares y de caracterización de las firmas. El relevamiento se efectuó en 2012 a 33 empresas fabricantes de productos electrónicos de la ciudad de Córdoba (un 77 % del universo identificado) como parte de un estudio llevado a cabo desde el año 2005 en el clúster de industrias fabricantes de electrónica en la Ciudad de Córdoba vinculado al Programa Desarrollo de Cadenas Productivas (PIP) desarrollado por la Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba (ADEC) y el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (FOMIN); al cuestionario implementado en esa instancia se incorporaron preguntas diseñadas a los efectos de recabar datos conforme los objetivos de la presente investigación.

Cabe aclarar que los datos obtenidos de los interrogantes incorporados no han sido utilizados para el estudio del impacto del PIP, y además lo indagado en esta tesis tiene un alcance distinto al mencionado estudio, tanto desde la perspectiva teórica como del propio objeto de análisis.

En particular, los datos vinculares recolectados posibilitan la construcción de redes que reflejan la transferencia de conocimientos sobre los negocios así como el valor de la información brindada y/o recibida, la transferencia de conocimientos para la innovación de producto, el valor de la relación entre las firmas que transfieren conocimientos sobre los negocios —en tanto relaciones ocasionales a duraderas—, los vínculos comerciales y de competencia —estos dos últimos considerados en forma conjunta permiten configurar un vínculo más amplio denominado relaciones de mercado—, las relaciones de cooperación tanto respecto de su valor como de su impacto en la mejora de procesos de innovación de producto, y los vínculos de coepetencia definidos a partir de considerar aquellas empresas que siendo competidoras entablan relaciones de cooperación.

Además, se indagó sobre los vínculos institucionales que las firmas mantienen con diversos organismos e instituciones científico-tecnológicas; lo cual no solo posibilita una caracterización de las empresas, sino además la construcción de indicadores de la apertura externa de las firmas (Giuliani y Bell, 2005) en base a la cantidad, la intensidad —relevada esta última

a partir del valor y duración de dichas relaciones—, y el impacto de esas vinculaciones respecto de la mejora de procesos de innovación

También se relevaron datos que posibilitan la construcción de un indicador ad hoc del perfil innovador. En particular, se indagó sobre la pertenencia al Centro de Servicios Tecnológicos y de Manufactura (SMT), la participación en la línea innovación del Programa de Desarrollo Territorial en el Área Metropolitana de Córdoba (REMECO) ejecutado por ADEC y el número de patentes registradas por cada firma. Además, en el relevamiento de campo se les consultó a las firmas sobre un conjunto de afirmaciones referidas a su perfil innovador y estratégico, en cada uno se brindaba una escala que iba del desacuerdo total al acuerdo pleno de forma tal que la empresa definiera su propio perfil a partir de una autoevaluación.

En pos de identificar patrones de difusión de conocimientos para innovación de producto entre las MiPyMEs fabricantes de electrónica miembros de CIIECA, considerando la complejidad de las relaciones múltiples, se efectuarán análisis de significancia estadística de medidas de asociación entre redes y regresión múltiple del procedimiento de asignación cuadrática, además de indagaciones varias respecto a diversas medidas de centralidad, posiciones y transitividad en las redes.

Reflexiones finales

Es posible advertir que las redes de empresas, ya sea en un contexto informal —aquellas que surgen sin acuerdos formales que las nucleen— o de agrupaciones interorganizacionales formales —por ejemplo: cámaras empresarias, asociaciones de empresas, entre otras—, son un fenómeno de cooperación en un marco que no deja de ser competitivo pero que no puede explicarse como la simple adición de empresas (Matta y Donadi, 2007). Las redes empresariales posibilitan la utilización de la experiencia para una construcción colectiva del conocimiento *in situ*, el cual —al enriquecerse con visiones cada vez más amplias— permite el surgimiento de procesos de teorización que para los participantes tiene un gran valor concreto (de León Naveiro, 2001).

Las firmas que no cooperan y que no realizan intercambios de conocimientos, ya sea de manera formal o informal, limitan su base de conocimiento a largo plazo, y en última instancia reducen su habilidad de entrar en relaciones de intercambio; quedando en evidencia la vinculación existente entre las redes interorganizacionales en que las firmas se encuentren insertas y sus posibilidades de actividades innovativas (Pittaway, Robertson, Munir, Denyer y Neely, 2004). La magnitud de la participación de las empresas en redes determina el grado en que dichas firmas aprenden sobre nuevas oportunidades (Powell y otros 1996, en Pittaway y otros, 2004). Coincidiendo con lo planteado por Ahuja, Lampert y Tandon (2008), las redes de empresas constituyen un marco propicio para indagar respecto de la difusión de innovaciones entre firmas ya que permiten no solo contextualizar el análisis diádico de vinculación interfirma en la entidad colectiva de red, sino que además posibilitan evidenciar la superposición social de relaciones existentes entre empresas, trayendo a colación la idea de la incrustación (Granovetter, 1985).

Sin embargo, aunque en el desarrollo de aprendizajes interactivos entre empresas, y de estas con otras organizaciones, entran en juego diversas formas de proximidad relacional (Fernández y Dundas, 2008; Boschma, 2005; Torre, 2014), se trata de un proceso que no se erige necesariamente sobre comunidades simétricas e inclusivas, y donde no todos los actores pueden acceder y hacer uso de igual manera del conocimiento que circula dentro de una aglomeración (Giuliani, 2005; Pittaway y otros, 2004; Fernández y Dundas, 2008).

La CIIECA, agrupación interorganizacional objeto de estudio de la presente investigación, es un reflejo empírico de las anteriores conclusiones. En particular, se aprecia la existencia de un aprendizaje interactivo entre las empresas miembros y de estas con la red de instituciones del campo del conocimiento (universidades, institutos de desarrollo tecnológicos, entre otros); sin embargo, se observa que no todas ellas acceden de igual manera al conocimiento que circula en la Cámara.

Su análisis vincular permite advertir características en el intercambio de conocimientos referidos a innovación de producto que posibilitan identificar cierta configuración institucional de dicha difusión, confirmando la

hipótesis principal planteada. No obstante, las firmas con un perfil innovador más definido no juegan un rol clave en la difusión de innovaciones para el resto de las empresas; aunque poseen mayor cantidad de vínculos institucionales y comerciales. En contrapartida, las firmas con un perfil menos innovador, tienen mayor participación en la red de transferencias de conocimientos para la innovación de producto, difundiendo ellas conocimientos claves para la innovación. Es por ello que, se realizan análisis de significancia estadística a nivel de valores diádicos de múltiples redes, los cuales reflejan que existe mayor probabilidad de que los vínculos de transferencia de conocimientos para innovación de producto emerjan en el marco de relaciones múltiples de mercado, cooperación y de proximidad social.

Resta aún indagar en qué medida inciden las especificidades particulares de los subsectores a los que pertenecen las firmas sobre su comportamiento, y cómo los agujeros estructurales y niveles de fragmentación de la red pueden explicar -en parte- el patrón de difusión.

Referencias bibliográficas

- Ahuja, G. (2000). "Collaboration networks, structural holes, and innovation: A longitudinal study" en *Administrative Science Quarterly*, vol. 45, n.º 3, pp. 425-455.
- Ahuja, G., Lampert, C. M. y Tandon, V. (2008). "1 Moving Beyond Schumpeter: Management Research on the Determinants of Technological Innovation" en *The Academy of Management Annals*, vol. 2, n.º 1, pp. 1-98.
- Ahuja, G., Soda, G., y Zaheer, A. (2012). "The genesis and dynamics of organizational networks" en *Organization science*, vol. 23, n.º 2, pp. 434-448.
- Albuquerque, F. (2008). "Desarrollo y territorio en América Latina: propuestas para la acción" en Déniz, J., De León, O. y Palazuelos A. (Coords.), *Realidades y desafíos del desarrollo económico de América Latina* (pp. 219-249). Madrid, España: Los libros de la Catarata.
- Azpiazu, D., Basualdo, E., Dmitruk, A. y Notchteff, H. (2003). *Estudio sobre el sector microelectrónica y sus aplicaciones en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

- Balland, P. A., Boschma, R., y Frenken, K. (2015). "Proximity and innovation: From statics to dynamics" en *Regional Studies*, vol. 49, n.º 6, pp. 907-920.
- Bell, G. (2005). "Research notes and commentaries: Clusters, networks, and firm innovativeness" en *Strategic management journal*, vol. 26, n.º 3, pp. 287-295.
- Berti, N. (2006). *Del Combinado al Satélite. Trayectorias, Redes y Estrategias Empresariales del Complejo Electrónico Cordobés* [tesis de grado]. Universidad Nacional de La Plata. Mimeo.
- Borgatti, S. P., y Everett, M. G. (1999). "Models of core/periphery structures" en *Social networks*, vol. 21, n.º 4, pp. 375-395.
- Borgatti, S. P., Everett, M. G., y Johnson, J. C. (2013). *Analyzing social networks*. SAGE Publications Limited.
- Boschma R. A. y ter Wal A. L. J. (2007). "Knowledge Networks and Innovative Performance in an Industrial District: The Case of a Footwear District in the South of Italy" en *Industry and Innovation*, vol. 14, n.º 2, pp. 177-199.
- Boschma, R.A. (2005). "Does geographical proximity favour innovation?" en *Economie et Institutions*, n.º 6-7, pp. 111-127.
- Broekel, T., y Boschma, R. (2011). "Knowledge networks in the Dutch aviation industry: the proximity paradox" en *Journal of Economic Geography*, vol. 12, n.º 2, pp. 409-433.
- Carmona, R. y Borello, J. A. (2002). "Análisis comparado y evaluación de cámaras empresariales industriales en la Región Metropolitana de Buenos Aires" en *7ª Reunión Anual de Red PyMes*. Rafaela, Argentina.
- Casanueva Rocha, C., Castro Abancéns, I. y Galán González, J. L. (2010). "Capital social e innovación en clusters industriales" en *Revista europea de dirección y economía de la empresa*, vol. 19, n.º 4, pp. 37-58
- Casanueva, C., Castro, I., y Galán, J. L. (2013). "Informational networks and innovation in mature industrial clusters" en *Journal of Business Research*, vol. 66, n.º 5, pp. 603-613.
- Cianci, L. (2011). *El papel de la industria electrónica en el proceso de desarrollo argentino* [tesis]. Universidad Nacional de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.

- Cimoli, M. (2007). *Evaluación de un programa de innovación y sistemas de producción en América Latina: estudio sobre la dinámica de redes*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- ConectaDEL (2013). *La cadena electrónica de Córdoba: un estudio desde la perspectiva del Desarrollo Económico Local*. BID-FOMIN.
- Cook, K. (1977). "Exchange and power in network of interorganizational relations" en *Sociological Quarterly*, pp. 62-82.
- De León Naveiro, O. (2001). "Formación para un desarrollo local participativo" en *Papeles de la FIM*, n° 16, segunda época, pp. 153-169.
- De León Naveiro, O. (2010). "Capítulo III: Crisis de la industria y emergencia del Tercer Modelo en América Latina" en Vidal, G. y de León Naveiro (Eds.), *América Latina: democracia, economía y desarrollo social* (). Madrid, España: Trama Editorial.
- DeBresson, C., y Amesse, F. (1991). "Networks of innovators: a review and introduction to the issue" en *Research policy*, vol. 20, n° 5, pp. 363-379. doi: [http://dx.doi.org/10.1016/0048-7333\(91\)90063-V](http://dx.doi.org/10.1016/0048-7333(91)90063-V).
- Dekker, D., Krackhardt, D. y Snijders, T.A.B. (2007). "Sensitivity of MRQAP tests to collinearity and autocorrelation conditions" en *Psychometrika*, vol. 72, n° 4, pp. 563-581.
- Dini, M. y Stumpo, G. (2011). "Capítulo III: Políticas para la innovación en las pequeñas y medianas empresas en América Latina" en Dini, M. y Stumpo, G (Comps.), *Políticas para la innovación en las pequeñas y medianas empresas en América Latina* (pp. 11-36). Santiago de Chile: CEPAL.
- Dossi, M. y Lissin, L. (2011). "La acción empresarial organizada: propuesta de abordaje para el estudio del empresariado" en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 73, n° 3, pp. 415-443.
- Fagerberg, J. (2005). "Chapter 1: Innovation: a guide to the literatura" en Fagerberg, J., Mowery, D. C., y Nelson, R. R. (Eds.), *The Oxford handbook of innovation* (pp. 1-26). New York: Oxford University Press.
- Fernández, V. y Dundas, M. V. (2008). "Innovación, territorio y aglomeración: discutiendo sus vínculos y limitaciones desde una perspectiva multiescalar y multidimensional del desarrollo" en *Redes*, vol. 14, p. 27, pp. 191-218.
- Ferrary, M., y Granovetter, M. (2009). "The role of venture capital firms in Silicon Valley's complex innovation network" en *Economy and Society*, vol. 38, n° 2, pp. 326-359.

- Freeman, C. (1987). *Technology policy and economic performance: Lessons from Japan*. London: Pinter Publishers.
- Freeman, C. (1991). “Networks of innovators: a synthesis of research issues” en *Research policy*, vol. 20, n.º 5, pp. 499-514. Doi: [http://dx.doi.org/10.1016/0048-7333\(91\)90072-X](http://dx.doi.org/10.1016/0048-7333(91)90072-X)
- Giuliani E. y Bell M. (2005). “The micro-determinants of meso-level learning and innovation: evidence from a Chilean wine cluster” en *Research Policy*, vol. 34, n.º 1, pp. 47–68.
- Giuliani, E. y Matta, A. (2013). “Explaining path-dependence in the evolution of networks. The case of an Electronics cluster in Argentina” en *35th DRUID Conference 2013*. Barcelona, España.
- Giuliani, E. (2005). “The structure of cluster knowledge networks: uneven and selective, not pervasive and collective” en *DRUID Tenth Anniversary Summer Conference 2005*. Copenhagen, Dinamarca.
- Graf H. y Krüger J. J. (2011). “The Performance of Gatekeepers in Innovator Networks” en *Industry and Innovation*, vol. 18, n.º 1, pp. 69-88.
- Granovetter, M. (1985). “Economic action and social structure: the problem of embeddedness” en *American journal of sociology*, pp. 481-510.
- IERAL de Fundación Mediterránea. (2011). *Córdoba Innovadora. Segundo Informe de Avance*. Encargado por la Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba (ADEC). Programa de desarrollo territorial en el área metropolitana de Córdoba. Córdoba, Argentina.
- Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) Trends Consulting. (2007). *Estudio sobre la Industria Electrónica en Argentina. Informe Final*. Buenos Aires: INTI.
- Irazuzta, R. (2012). *Mejora de la competitividad de las Pymes del Sector Electrónico de Córdoba* [tesis de Maestría en Formulación y Desarrollo de Estrategias Públicas y Privadas]. Centro de Estudios Avanzados (CEA), Universidad Nacional de Córdoba.
- Kadushin, C. (2013). *Comprender las redes sociales: teorías, conceptos y hallazgos* (vol. 11). CIS-Centro de Investigaciones Sociológicas.
- López, A., Ramos, D. y Starobinsky, G. (2009). *Clusters de software y servicios informáticos: los casos de Córdoba y Rosario a la luz de la Experiencia Internacional*. Centro de Investigaciones para la transformación.

- Lundvall, B. (Ed.) (1992). *National systems of innovation. Towards a theory of innovation and interactive learning*. Londres: Pinter.
- Lundvall, B. Å. (1985). “Product innovation and user-producer interaction” en *The Learning Economy and the Economics of Hope*, 19.
- Lundvall, B. A. (2009a). “Introducción” en *Sistemas nacionales de innovación: hacia una teoría de la innovación y el aprendizaje por interacción* (pp. 11-30). San Martín: UNSAM EDITA de Universidad Nacional de General San Martín
- Masut, A. (2006). “Capítulo 18: Encadenamiento productivo electrónico-informático en Córdoba. En Bolsa de Comercio de Córdoba” en *El balance de la economía argentina 2006* (pp. 583-605). Córdoba: Bolsa de Comercio de Córdoba.
- Matta, A. y Donadi, L. (2007). “Redes de cooperación entre empresas. Aplicaciones del análisis de redes sociales a la gestión de estrategias inter-organizacionales” en *12ª Reunión Anual de Red PyMes*. Argentina.
- Matta, A. (2012). *Redes, capital social y cooperación en el campo económico. Una aplicación del modelo de Análisis de Redes Sociales a la gestión de estrategias inter-organizacionales* [tesis de Doctorado en Ciencias Económicas]. Universidad Nacional de Córdoba. Mimeo.
- Maya Jariego, I. (2013). “Presentación: Las diez ideas de redes de Charles Kadushin” en Kadushin, C., *Comprender las redes sociales: teorías, conceptos y hallazgos* (vol. 11) (pp. 13-22). CIS-Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Medina, C. (2010). “Los estudios organizacionales entre la unidad y la fragmentación” en *Cinta de Moebio*, n.º 38, pp. 91-109.
- Nelson, R., Ed. (1993). *National innovation systems. A comparative analysis*. Nueva York: Oxford Univ. Press.
- Pavitt, K. (1984). “Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory” en *Research policy*, vol. 13, n.º 6, pp. 343-373.
- Puga, C. y Luna, M. (2012). *Protocolo para la evaluación de asociaciones*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, El Colegio Mexiquense.
- Queipo, G. (2010). “Industrial electrónica en Argentina: situación actual y perspectivas” en *Industrializar Argentina*, n.º 11, pp. 25-35.
- Requena Santos, F. (2003). “Orígenes sociales del análisis de redes” en *Análisis de Redes Sociales. Orígenes, teorías y aplicaciones*. Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.

- Sanz Menéndez, L. (2003). “Análisis de redes sociales: o cómo representar las estructuras subyacentes” en *Revista Apuntes de Ciencia y Tecnología*, n.º 7, pp. 21-29.
- Schweitzer, F., Fagiolo, G., Sornette, D., Vega-Redondo, F., Vespignani, A., y White, D. R. (2009). “Economic networks: The new challenges” en *Science*, vol. 325, n.º 5939, pp. 422-425.
- Torre, A. (2014). “Proximity relationships and entrepreneurship: some reflections based on an applied case study” en *Journal of Innovation Economics y Management*, vol. 14, n.º 2, pp. 83-104.
- Vidal, G y Correa, E. (2010). “Capítulo X: Individuo, sociedad y economía en los países en desarrollo” en Vidal, G. y de León Naveiro (Eds.), *América Latina: democracia, economía y desarrollo social* (pp. 179-189). Madrid, España: Trama Editorial.
- Wasserman, S. y Faust, K. (1994). *Social Network Analysis: methods and applications*. Cambridge University Press.
- Wenger, E. (2001). *Comunidades de práctica: aprendizaje, significado e identidad*. Barcelona, España: Paidós.
- Wiewel, W. y Hunter, A. (1985). “The organizational network as a resource: a comparative case study on organizational genesis” en *Administrative Science Quarterly*, vol. 30, n.º 4, pp. 482-496.
- Yoguel, G. y Boscherini, F. (2005). “Capítulo 8: El desarrollo de las capacidades innovativas de las firmas y el rol del sistema territorial” en M. Casalet, M. Cimoli y G. Yoguel (Comps.), *Redes, jerarquías y dinámicas productivas* (pp. 271 – 311). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Zaheer, A., Gözübüyük, R., y Milanov, H. (2010). “It’s the connections: The network perspective in interorganizational research” en *The Academy of Management Perspectives*, vol. 24, n.º 1, pp. 62-77.

Biocombustibles en Argentina: factores que propician su producción y los debates contemporáneos sobre su funcionalidad³⁹

*Mónica Castro*⁴⁰

Introducción

La producción de biocombustibles surge en el marco de grandes transformaciones en el sistema de producción agropecuaria que se suscitan desde el último cuarto del siglo pasado, como así también de la necesidad de contar con fuentes energéticas alternativas a las convencionales. Se observa en Argentina, desde inicios del tercer milenio, un marcado crecimiento del sector tanto del biodiesel como del bioetanol, asistiéndose, con sus particularidades, a un proceso de industrialización de la materia prima de origen agropecuario pampeano, con repercusiones territoriales allí donde se localizan las empresas productoras.

El presente artículo expone, en primer lugar, un marco contextual que explica el surgimiento y desarrollo de los biocombustibles en Argentina a comienzos del segundo milenio. En segundo lugar, considerando las capacidades del Estado para orientar un determinado patrón de reproducción del capital, se aborda el debate en torno a las implicancias de la producción de biocombustibles, en línea con la discusión conceptual sobre la explotación de los recursos naturales, y se exponen las principales variables de análisis en función de las cuales se promueve o, por el contrario, se cuestiona la producción de biocombustibles en base a productos agropecuarios.

39 Proyecto de Tesis Doctoral: Recursos naturales y nuevas territorialidades en la Argentina Contemporánea – Directora: Mgter Silvia Gorenstein - Codirectora: Dra. María Florencia Granato - Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Río Cuarto.

40 Lic. en Ciencia Política (UNRC) y Mgter en Desarrollo y Gestión Territorial (UNRC) - Becaria doctoral del PICT 2017, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, Universidad Nacional de Río Cuarto - monica_castro496@hotmail.com

Los biocombustibles en Argentina en el marco de las transformaciones en el sistema agroalimentario mundial

El modelo de acumulación a nivel global que se va consolidando desde principio de siglo XXI genera en los territorios periféricos, como los latinoamericanos, un proceso de reprimarización económica (Teubal y Palmisano, 2015), en tanto que supone la continuidad de un patrón de especialización productiva basado en la explotación intensiva de las *ventajas comparativas* dadas por la dotación de recursos naturales. En Argentina, se asiste en la actualidad a un esquema de producción en el que se consolida un sistema de *agronegocios*, dominado por grandes empresas transnacionales, sectores clave del sistema agroalimentario, y orientado a la producción de *commodities* (Giarraca y Teubal, 2013). Este proceso que se encuentra acompañado por el ingreso de actores e instrumentos financieros replicando, con sus particularidades, lo que se observa en los mercados internacionales de *commodities* (Gorenstein y Ortiz, 2016).

Estas transformaciones son operadas en un contexto que globaliza la producción agroalimentaria a partir de su integración a cadenas globales de valor, sistema liderado por grandes corporaciones transnacionales establecidas en los países centrales, a quienes los territorios periféricos se subordinan, condicionando y direccionando a sus sistemas productivos (qué, cómo y dónde producir) e institucionales acorde a sus necesidades de acumulación de capital (Fernández, 2013; Osorio, 2014), lo que deriva en la dinamización o el deterioro y empobrecimiento “de los tejidos económicos locales” (Gorenstein, 2015, p. 15) según sea la funcionalidad de los territorios al escenario descrito.

En el sector agroalimentario mundial se asiste cada vez más a la producción de cultivos flexibles o *comodín*, en los que se encuentra una respuesta a los ciclos de auge/caída inherente a varios cultivos, ya que los mismos pueden “comercializarse de varias maneras dependiendo de la fluctuación de los precios o los subsidios del Estado” (Borras, Franco, Kay y Spoor, 2012, p. 44). En este sentido, la “convergencia de la producción de alimento humano y animal (forraje) con la generación de bioenergía” (Gorenstein y Ortiz, 2016, p. 3) constituye una evidencia de la adaptación de

las estructuras productivas⁴¹ a los requerimientos de los grandes jugadores a escala global.

En Argentina, congruente con el crecimiento de una demanda en el mercado mundial⁴² y del desarrollo de los *cultivos flexibles*, los biocombustibles comienzan a producirse a mediados de la primera década del tercer milenio, y a partir del año 2007, cuando entra en vigencia el Régimen de Regulación y Promoción para la Producción y Uso Sustentables de Biocombustibles⁴³, se evidencia un crecimiento exponencial en la producción de biocombustibles, pasando de tener una participación marginal a ser el primer exportador mundial de biodiesel (Di Paola, 2012).

El procesamiento industrial de los productos de origen agropecuario, ligados al agronegocio en Argentina, se genera a partir de los dos cultivos que han hegemonizado la producción agropecuaria de estos últimos años en el país, el maíz y la soja, respectivamente. Se trata de producciones con un perfil marcadamente exportador que, además de fortalecer el proceso de concentración geográfica de la actividad industrial en la cuenca portuaria (Kosacoff, 2010), intensifican la comoditización de la industria nacional, hecho que se refleja en la posición de Argentina en el comercio mundial

41 En Argentina, el avance del monocultivo hacia las zonas extra-pampeanas ha generado la desestructuración y la consecuente disminución de producciones regionales (Roffman, 2012), cuyo destino era fundamentalmente el mercado alimentario doméstico, desplazando cultivos como “cereales, tubérculos, hortícolas y frutícolas” (Pengue, 2015, p. 17).

42 Pueden considerarse como los principales factores que han incidido en el surgimiento y desarrollo de los mercados de biocombustibles a la necesidad de contar con fuentes energéticas alternativas a las derivadas de los combustibles fósiles, la búsqueda de disminución de la dependencia al consumo del petróleo, cuyo precio exhibe una tendencia en alza, los impactos medioambientales del uso intensivo de los recursos no renovables y los acuerdos internacionales orientados a la disminución de los gases de efecto invernadero, que suponen el desarrollo de energías limpias y renovables (Goldstein y Gutman, 2010).

43 La Ley Nacional 26.093 es sancionada en mayo de 2006 y entienda como biocombustibles al biodiesel, bioetanol y biogás, producidos a partir de materias primas de origen agropecuario o desechos orgánicos. Establece la vigencia del régimen de promoción por un lapso de 15 años a partir de su aprobación, a la que han adherido los estados provinciales, quienes además están creando sus propios marcos normativos para promocionar la producción de biocombustibles en sus jurisdicciones (Recuperado de: <https://www.infocampo.com.ar/las-provincias-van-apuntalando-marco-legal-en-biocombustibles/>).

agroindustrial: es el primer país exportador mundial de aceite de soja, el segundo de biodiésel y el tercero en harina de soja (Donadoni, Castro, Natali, Emiliozzi y Hernández, 2017).

Si bien existen registros de producción de biocombustibles previos a la Ley 26.093, dicha norma incentiva el aumento de su producción, estableciendo —entre otras cuestiones— ciertas exenciones y beneficios a las ventas al mercado interno. El Régimen de Promoción de la Producción de Bioetanol⁴⁴ refuerza la producción de este biocombustible, el cual se duplica en producción a partir del año 2012, cuando el maíz comienza a ser utilizado como materia prima junto a la caña de azúcar, la que ya se venía utilizando para la producción de bioetanol, previamente a la sanción de las citadas leyes.

De esta manera, mediante la acción del Estado, se origina un mercado, en el que se promueve la producción de bioetanol estableciendo por ley su propia demanda, al fijar un porcentaje de mezcla obligatoria de biocombustibles con los combustibles fósiles⁴⁵, generando diversas repercusiones en aquellos territorios donde se asientan las empresas industrializadoras de la materia prima para tales fines.

Las empresas productoras de biocombustible se localizan en zonas geográficas donde resulta cercano el acceso a la materia prima (ver mapa 1) y también a los puntos de salida de la producción. Así, la industria del biodiésel se concentra fuertemente en las provincias de Santa Fe y Buenos Aires, por dos razones: por un lado, allí se encuentran las principales plantas productoras de aceite de soja —principal insumo— y, por otro, el acceso a la infraestructura portuaria. Esto facilita la exportación, principal destino del biodiésel (López y Starobinsky, 2009), además de cubrir con el corte de mezcla obligatorio, habiéndose registrado para el año 2018 ventas al exte-

44 Este régimen, establecido en la Ley 26.334 del año 2007, tiene como objetivo impulsar la conformación de cadenas de valor mediante la integración de productores de caña de azúcar e ingenios azucareros en los procesos de fabricación de bioetanol, estableciendo, entre otros aspectos, que a partir del año 2010 se debe cubrir el porcentaje de corte obligatorio de bioetanol con las naftas.

45 En la actualidad, la ley establece que las naftas deben ser mezcladas con un 12% de bioetanol, mientras que el gasoil con un 10% de biodiesel respectivamente.

rior de aproximadamente mil millones de dólares⁴⁶, superando a la mitad el volumen de exportación al destinado a cubrir con el corte obligatorio.

Por su parte, la industria bioetanolera a base de caña de azúcar, se concentra en las provincias de Tucumán y Salta, en tanto que aquellas cuyo insumo es el maíz, y que tienen el mayor volumen de producción, se hallan en la provincia de Córdoba, jurisdicción que aporta más del 30 % de la producción maicera a nivel nacional. Con menores volúmenes de producción, se halla una empresa bioetanolera en la provincia de San Luis y en la de Santa Fe, respectivamente.

El bioetanol, por su parte, se destina en su totalidad al mercado doméstico y registró para el año 2018 una producción de más de 90.000 metros cúbicos, aportando más de la mitad a esta cifra el bioetanol a base de maíz⁴⁷.

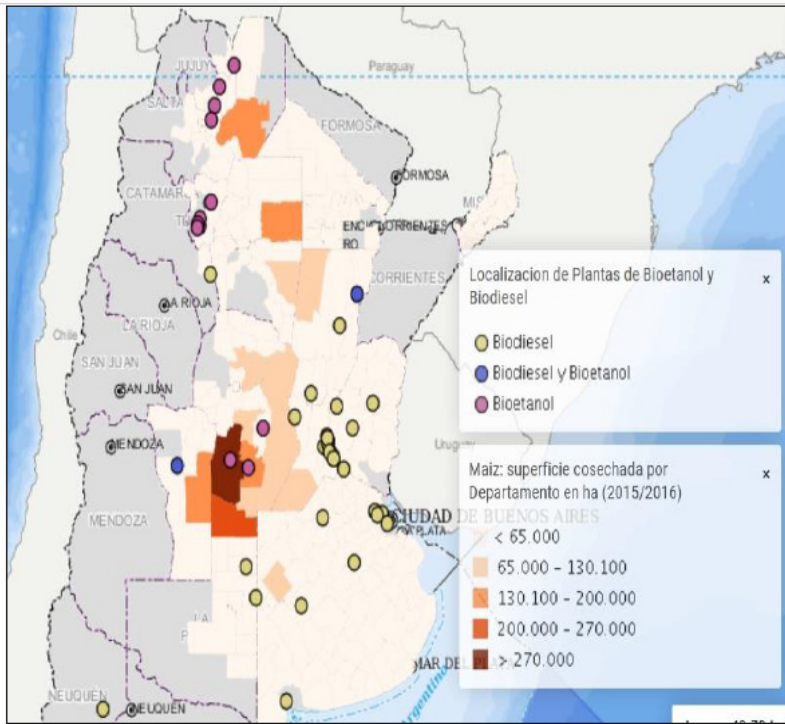
Precisamente, la unidad de observación que se toma para la investigación en curso está dada por el mercado de bioetanol en la provincia de Córdoba, constituido a la fecha por tres empresas (ver mapa 1), las que producen las dos terceras partes del bioetanol a base de maíz. Sus características las diferencian en cuanto a la composición del capital que las origina, los encadenamientos productivos que generan en el territorio, como así también el tipo de relaciones establecidas con la trama socioinstitucional regional⁴⁸.

46 Las exportaciones de biodiesel en el complejo sojero representan un 6,5% del total, siendo la harina y pellet de soja los productos que mayor volumen de exportación presentan, superando el 60% del mismo. Fuente: https://www.indec.gob.ar/uploads/informes-deprensa/complejos_03_19.pdf

47 Fuente: <http://datos.minem.gob.ar/dataset/estadisticas-de-biodiesel-y-bioetanol>

48 El equipo de investigación ha realizado entrevistas a las tres empresas productoras de bioetanol en las que se han analizado, entre otros aspectos, los relativos a la cadena de valor del bioetanol a partir del análisis comparativo de una serie de variables constitutivas de esta unidad de observación (Castro y Emiliozzi, inédito).

Mapa 1. Argentina: Superficie cosechada de maíz y ubicación de plantas de biodiesel y bioetanol.



Fuente: Secretaría de Agroindustria de la Nación.

Una multiplicidad de factores interviene en el desarrollo del mercado del biocombustible, siendo la acción del Estado un elemento decisivo: además de decidir el porcentaje de corte obligatorio con la gasolina y el precio que las empresas petroleras pagan a las industrias de biocombustible para la mezcla, interviene en las negociaciones internacionales frente a medidas proteccionistas de los principales países compradores del biodiesel argentino⁴⁹.

49 La compra del biodiésel argentino ha sido objeto de medidas antidumping por parte de la Unión Europea, desde el año 2013, y de Estados Unidos, desde el año 2018 -vigentes aún- que generan una demanda constante de intervención para flexibilizar dichas medidas, que implican la aplicación de aranceles a la compra del producto como también la búsqueda de nuevos destinos de exportación.

Entonces, la acción del Estado se convierte en un factor protagónico, por cuanto la institucionalidad que potencia procesos redistributivos (Rozenwurcel y Katz, 2012) implica definir políticas “para que [los] recursos tengan un impacto favorable en países que no tienen muchas otras oportunidades de impulsar la financiación pública y el desarrollo económico-social” (Aguirre Unceta, 2017, p. 4), para lo cual el fortalecimiento institucional, mediante marcos e instrumentos regulatorios, es imprescindible para “maximizar la contribución de los sectores de los recursos naturales al desarrollo regional” (Altomonte, 2013, p. 14).

Beneficios versus perjuicios de la producción de biocombustibles. Análisis desde las principales perspectivas conceptuales

En términos generales, se halla un extenso intercambio respecto de si contar —o no— con recursos naturales, que otorgan ventajas comparativas a los países que los poseen, genera desarrollo —o *bendición*— o, por el contrario, actúa como factor negativo —o *maldición*— (Laplante, Goncalvez da Silva y Serra, 2014).

Las discusiones en torno a la producción de biocombustibles se enmarcan entre estos extremos y se hallan posicionamientos diversos, según se ubiquen en uno u otro. Desde la corriente más crítica, de la que surgen los conceptos de *neoextractivismo* (Svampa, 2013; Gudynas, 2013) se desprenden posturas que conciben al desarrollo de estas industrias como parte de ese proceso.

Así, el desarrollo de los mercados de biocombustibles refuerza el carácter extractivo de la economía argentina (Toledo López, 2013), ya que la necesidad de disponer de mayores volúmenes de materia prima abona al avance de la frontera agrícola, reforzando el proceso de *pampeanización* (Giarraca y Teubal, 2013). Por otra parte, también exige obtener mejores rendimientos en la producción agropecuaria, lo cual se traduce en la extensión del monocultivo, así como también la tendencia al *landrabbig* (Gorenstein y Ortiz, 2016), ya que se intensifica la ocupación de espacios naturales para expandir las áreas de cultivo.

En esa línea crítica también se sostiene que el aumento de la demanda mundial de biocombustibles ha generado una competencia entre la producción de bioenergía y la producción de alimentos, y un consecuente aumento de estos, al destinarse mayores volúmenes de materia prima a producir energía, lo cual agrava el problema de la inseguridad alimentaria (Gras, 2013; HLPE, 2013).

La cuestión ambiental es otro factor, relacionado a lo anteriormente descrito, sobre el que discurren posicionamientos a favor sosteniendo que la producción de biocombustible genera una menor emisión de carbono, con lo cual disminuye la producción de gases de efecto invernadero, disminuyendo también la dependencia a los combustibles fósiles de carácter no renovable y cuyo precio registra una enorme volatilidad en el mercado internacional (Rozemberg, 2009; INTA, 2006).

Por su parte, otros autores sostienen que, a diferencia de lo anterior, la producción de bioenergía a base de productos agropecuarios —como la que se realiza en el país— supone mayor contaminación y un uso intensivo de recursos (Pengue, 2005, en Buraschi, 2014), ya que la producción de la materia prima (granos) supone la contaminación de suelo, aire y agua, la cual se debe sumar a la generada en la producción del mismo biocombustible (Gómez, Samaniego, y Antonissen, 2008).

Se aduce entonces que la cuestión ecológica resulta solo un respaldo discursivo⁵⁰ para promover el uso de biocombustibles y que no ha habido cambios sustantivos en la matriz energética nacional, permaneciendo el petróleo y el gas como los recursos no renovables cuya participación supera el 90 % (Finola y Maldonado, 2017).

Por su parte, se hallan análisis que afirman que la explotación de los recursos naturales genera procesos que dinamizan la economía y son una oportunidad para la promoción del empleo, la utilización de tecnologías de punta y el logro de inserciones internacionales estratégicas (Flexor, Martins Kato y Recalde, 2012). Se argumenta, en esta dirección conceptual, que

50 La denominación “energías verdes” o “energías renovables” a la producida a partir de biocombustibles apunta a sostener el discurso respecto de que los mismos son menos contaminantes que los combustibles convencionales, lo cual contribuye a la preservación del medioambiente.

los cuestionamientos sobre la competencia por los alimentos que genera la producción de biocombustibles, mencionados anteriormente, constituyen una falacia. Por un lado, porque el impacto relativo de los biocombustibles en la producción agrícola en general es muy bajo y, por otra parte, porque la producción de bioenergía constituye un factor clave para la transformación y agregado de valor a la producción, sobre todo en zonas con escaso desarrollo energético. Para los autores que se posicionan en esta línea de análisis, no existe una relación directa entre producción de biocombustibles e inseguridad alimentaria, ya que la misma responde, en realidad, a una inequitativa distribución del ingreso, apoyándose en los datos respecto de las magnitudes de la producción global de alimentos y sus desechos, entre otros aspectos (Hilbert y Gagliani, 2015).

Sin embargo, desde HLPE (2013) se apunta a que los problemas que puede ocasionar la concurrencia entre la promoción de los biocombustibles y la producción y el precio de los alimentos dependen de las características en los países en cuestión y que responden fundamentalmente al tipo, la disponibilidad y la eficiencia relativa de las diferentes materias primas utilizadas en la producción de biocombustible así como a las tecnologías de elaboración adoptadas. Para los autores, estas cuestiones demandan la intervención del Estado a los fines de mitigar los impactos negativos que pudieran ocasionar la producción de biocombustible, como así también potenciar los aspectos positivos.

Conclusiones

La producción de biocombustibles surge en el marco de grandes transformaciones en el sistema de producción agropecuaria que se suscitan desde el último cuarto del siglo pasado, como así también de la necesidad de contar con fuentes energéticas alternativas a las convencionales.

Se observa en Argentina, desde inicios del tercer milenio, un marcado crecimiento del sector, tanto del biodiesel como del bioetanol, a partir de la creación de un marco regulatorio y de promoción de la actividad. Con sus particularidades, se asiste a un proceso de industrialización de la materia prima de origen agropecuario pampeano, produciendo ciertas

repercusiones territoriales allí donde se localizan las empresas productoras de biocombustible, destacándose el rol del Estado a partir del marco institucional de dicha actividad.

Los biocombustibles a base de productos agropecuarios generan un extenso debate en el que confluyen un conjunto de variables desde la que se analizan los beneficios o perjuicios de dicha actividad, debate en el que discurren también diferentes perspectivas en torno al desarrollo y al rol que desempeña el Estado en este proceso.

Referencias bibliográficas

- Aguirre Unceta, R. (2017). Recursos naturales y desarrollo: los dilemas de una relación crítica. Documento de Trabajo, (39). Recuperado de: https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-82472/DT39_RafaelAguirre.pdf
- Borras, S., Franco, J., Kay, C., y Spoor, M. (2012). “El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe visto desde una perspectiva internacional más amplia” en Soto Baquero, F. y Gómez, S. (Eds.), *Reflexiones sobre la concentración y extranjerización de la tierra en América Latina y el Caribe*. (pp. 15-68). Rome: EUR-ISS-PER.
- Buraschi, M. (2014). *Biocombustibles argentinos. ¿Oportunidad o amenaza?: la exportación de biocombustibles y sus implicancias políticas, económicas y sociales. El caso argentino* [tesis]. CEA, Córdoba. CLACSO. Recuperado de: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/cea-unc/20161114104551/pdf_1177.pdf
- Castro, M. y Emiliozzi, A. (2018). “El Bioetanol en base a maíz y su inserción en cadenas de valor en la Provincia de Córdoba, Argentina” en *XIII Jornadas Nacionales de Investigadores en Economías Regionales “Estrategias y dialécticas territoriales ante la reconfiguración neoliberal”*. Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.
- Di Paola, M. M. (2012). *La producción de biocombustibles en Argentina*. FARN. Recuperado de: <http://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/07/informe2013-1.186-209.pdf>

- Donadoni, M., Castro, M., Natali P., Emiliozzi, A. y Hernández J. (agosto de 2017): “Biocombustibles y territorio. Una aproximación al interior pampeano” en *Jornada de Desarrollo Local Regional: “Desarrollo Local: Debate en torno al perfil productivo del país”*. VII Reunión Anual de la Sociedad Argentina de Economía Regional (SAER). Villa María, Argentina.
- Fernández, V. R. (2017). *La trilogía del erizo zorro. Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia*. Antrophos e Ediciones UNL.
- Finola, R. y Maldonado, G. (2017). “Biocombustibles con base en productos agropecuarios, ¿transición energética global?” en *VI Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas: República Argentina y XVI Encuentro de Profesores en Geografía del Nordeste: consolidando la geografía en red*. Universidad Nacional del Nordeste. Corrientes, Argentina.
- Flexor, G., Martins Kato, K. y Recalde, M. (2012). “El mercado del biodiésel y las políticas públicas: Comparación de los casos argentino y brasileño” en *Revista Cepal*, n.º 108. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11560/108071089_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Giarraca, N. y Teubal, M. (2013). “Las actividades extractivas en la Argentina” en Giarraca, N. y Teubal, M. (Comps.), *Actividades extractivas en expansión ¿Reprimarización de la economía argentina?* Buenos Aires, Argentina: Antropofagia.
- Goldstein, G. y Gutman, G. (2010). Biocombustibles y biotecnología. Contexto internacional, situación en la Argentina. Proyecto: Potencialidades de la biotecnología en Argentina. Documento de Trabajo. FONCyT, CEUR-CONICET.
- Gómez, J., Samaniego, J., y Antonissen, M. (2008). “Consideraciones ambientales en torno a los biocombustibles líquidos” en *CEPAL, Serie Medio Ambiente* 137, Santiago de Chile. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5679/S0800459_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Gorenstein, S. (2015). “Transformaciones territoriales contemporáneas. Desafíos del pensamiento latinoamericano” en *EURE*, vol. 41, n.º 142. Recuperado de: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612015000100001

- Gorenstein, S. y Ortiz, R. (2016). “La tierra en disputa. Agricultura, acumulación y territorio en la Argentina reciente” en *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, vol. 1, n.º 2. Recuperado de: <http://www.ceil-conicet.gov.ar/ojs/index.php/revistaalasru/article/view/175> [consultado el 13 de septiembre de 2017].
- Gras, C. (2013). “Agronegocios en el Cono Sur. Actores sociales, desigualdades y entrelazamientos transregionales” en *desiguALdades.net Working Paper Series*, 50. Berlin: Recuperado de: <http://publications.iai.spk-berlin.de/servlets/MCRFileNodeServlet/>
- Document_derivate_00000404/desiguALdades.net.WP_50.pdf;jsessionid=-027B8E61AC784C0929798D3BF0358338.
- Gudynas, E. (2013). “Extracciones, Extractivismo y Extrahecciones. Un marco conceptual sobre la apropiación de recursos naturales” en *Observatorio del Desarrollo*, 18, pp. 1-18. Centro Latino Americano de Ecología Social.
- HLPE, (2013). *Los biocombustibles y la seguridad alimentaria. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial*. Roma. Recuperado de: <http://www.fao.org/3/a-i2952s.pdf>
- INTA (2006). *Aspectos Tecnológicos de los Biocombustibles en la Argentina y Brasil*. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) e Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Buenos Aires.
- Laplane, M., Goncalvez da Silva, A. y Serra (2014). “Recursos naturales e Desenvolvimento Economico” en de Mello Belluzo, Frishta y Laplane (Orgs.), *Produção de Commodities e Desenvolvimento Economico*. Campinas, UNICAMP, Brasil.
- López, A. y Starobinsky, G. (2009). “El panorama regional” en López, A. (Coord.), *La Industria de Biocombustibles en el Mercosur*. Red Mercosur de Investigaciones Económicas, Montevideo. Recuperado de: <http://www.redsudamericana.org/recursos-naturales-desarrollo/la-industria-de-biocombustibles-en-el-mercosur>
- Osorio, J. (2014). “La noción patrón de reproducción del capital” en *Cuadernos de Economía Crítica*, vol. 1, n.º 1. Recuperado de: <http://sociedadeconomiciacritica.org/ojs/index.php/cec/article/view/1>
- Pérez, C. (2010). “Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en recursos naturales” en *Revista de la Cepal*, 100. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11357>

- Rozemberg, R; Saslavsky, D. y Svarzman, G. (2009). “La Industria de Biocombustibles en Argentina” en López (Coord.), *La Industria de Biocombustibles en el Mercosur*. Red Mercosur de Investigaciones Económicas, Montevideo, Uruguay. Recuperado de: <http://www.redsudamericana.org/recursos-naturales-desarrollo/la-industria-de-biocombustibles-en-el-mercosur>
- Svampa, M. (2013). “Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina” en *Nueva Sociedad*, 244.
- Teubal, M. y Palmisano, T. (2015). “¿Hacia la reprimarización de la economía? Entorno del modelo extractivo en la posconvertibilidad” en *Realidad Económica*, 296. Recuperado de: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/72628/CONICET_Digital_Nro.a9d904f2-b16c-401d-a05d-ca81e63ce8e1_A.pdf?sequence=2&isAllowed
- Toledo López, V. (2016). “Agronegocio y discurso del desarrollo. Un análisis de narrativas regionales y locales a propósito de la producción de biodiésel en Santiago del Estero” en Merlinsky (Comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina 2*. CLACSO.

Una aproximación conceptual al grupo dominante en el territorio de Río Cuarto⁵¹

Analia Laura Emiliozzi⁵²

Introducción

En la actualidad, es variada la bibliografía académica —así como los artículos periodísticos y programas televisivos— que relata y muestra el acontecer de un proceso de desindustrialización mundial, que se desarrolla en el marco de la hegemonía del capital financiero transnacional, con la colaboración de la doctrina neoliberal que subyace en los diferentes ámbitos del devenir económico y político (Serrano Mancilla, 2015).

En este contexto, pareciera que ya poco importan las referencias argumentales a una industrialización con tinte latinoamericano, aunque, en el marco de las múltiples contradicciones e incoherencias en las que se halla inmersa la academia, aún el preguntar y repreguntar son fundamentales para esclarecer un horizonte que se avizora con alta incertidumbre.

Por ello es que este escrito tiene por objetivo clarificar el término *grupo dominante*: ¿por qué interesan estas conceptualizaciones?

En primer lugar, en el marco del período histórico que se desarrolla en nuestro país entre los años 1930 a 1975, y que se conoce como Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI), interesa pensar quiénes han sido el Estado y cómo han construido la idea de territorio, y, por ende, de ocupación de dicho territorio; en otras palabras, quiénes han sido los sujetos de la transformación espacial y territorial deseada. Pensar el desarrollo de un territorio es también pensar sobre el grupo dominante que se encuentra

51 Proyecto de Tesis Doctoral: El accionar del grupo dominante en el Departamento de Río Cuarto. Forma de apropiación del excedente a través del poder político - Director: Dr. Carlos Brandao (UFRJ-Brasil) - Codirección: Dra. María Rosa Carbonari (UNRC-Argentina). Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Río Cuarto.

52 Licenciada en Ciencia Política (UNRC) y Magister en Desarrollo y Gestión Territorial (UNRC) – Docente-investigadora, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Río Cuarto - aemiliozzi@fce.unrc.edu.ar.

en el mismo. La elección de determinadas políticas económicas/sociales frente a otras, es una elección ante todo ideológica. Porque en última instancia “que un grupo dominante decida el ‘no desarrollo’ de determinado sector, es parte de un proyecto político nacional y/o regional” (Coraggio, 1989, p. 17).

En segundo lugar, posibilitan identificar los elementos que caracterizan un proceso de industrialización por sustitución de importaciones, reconociendo qué elementos dinamizan el desarrollo, y cuáles lo entorpecen, permitiendo ello la construcción de una definición teórica de *modelo de desarrollo*.

En tercer lugar, permiten reconocer la *región* como aquel “subsistema de acumulación con sujetos sociales específicos capaces de encarnar un proyecto de desarrollo” (Bengoa en Coraggio, 1989, p. 14).

El presente trabajo se estructura, en primer lugar, haciendo una breve referencia a la industrialización por sustitución de importaciones y sus implicancias en Argentina. En segundo lugar, se realiza una reflexión en torno a los conceptos de dominación y poder, y en los referentes conceptuales para nombrarlos, que permitan desencadenar en la tercera parte que versa sobre la caracterización de *grupo dominante*. Por último, se esbozan algunas consideraciones sobre la tarea emprendida.

Industrialización por sustitución de importaciones en Argentina: breve repaso

El inicio del proceso de industrialización por sustitución de importaciones en Argentina es resultado de condicionantes externos. En octubre de 1929, la caída de la Bolsa de Valores de Wall Street en los Estados Unidos provoca un cimbronazo a la economía mundial en su conjunto. La crisis llega a Latinoamérica en breve tiempo y obliga a los diferentes gobiernos a ensayar medidas económicas que atenúen sus efectos más inmediatos. La principal consecuencia para los grandes países exportadores de alimentos, como ha sido el caso de Argentina, fue una notable disminución en el volumen del comercio internacional, con la correspondiente disminución en la liqui-

dación de divisas, lo que afectaba la adquisición de productos importados básicos para el funcionamiento de la economía (Bellini y Korol, 2012).

En el plano político, 1930 recibe al país con un golpe de Estado, encabezado por sectores de la oligarquía terrateniente (agrícola-ganadera), fuertemente ligada al modelo agroexportador, y, por ende, el mercado externo. Las medidas económicas dispuestas, en un principio, revelan el deseo del sector gobernante de continuar con los principales lineamientos de su modelo de acumulación agropecuario, pero con el tiempo las políticas de tinte ortodoxo fueron dando paso a políticas económicas de corte más heterodoxo.

Los cambios que se producen desde 1930 en adelante delimitan una nueva estructura económica y social en Argentina que perduran, con sus peculiaridades, hasta mediados de la década del '70, más concretamente con otro golpe de Estado por parte de la cúpula militar en marzo de 1976.

Los historiadores económicos consideran que se pueden reconocer tres subetapas, en torno al proceso de industrialización por sustitución de importaciones.

La primera abarca desde el mencionado golpe de Estado de 1930 —que comprende los gobiernos conservadores de la denominada *Década Infame*— hasta el advenimiento del primer gobierno de Juan Domingo Perón en 1945. El período se encuentra permeado por un intervencionismo del Estado en materia económica —control de cambios, juntas reguladoras, creación del Banco Central, entre otras— y el paulatino reconocimiento de los derechos laborales —jubilación, aguinaldo, asignación familiar, entre otras— a la masa de trabajadores asalariados (Bellini y Korol, 2012).

La segunda fase se desenvuelve durante los dos gobiernos peronistas, de 1946 a 1955, caracterizada por el auge del Estado de Bienestar, la transferencia de recursos del sector agropecuario al sector industrial —vía el IAPI (Instituto Argentino para el Intercambio)—, el aumento de las industrias de bienes de consumo durable y no durables —alimentos, electrodomésticos, automotores— y la consecuente asalarización de la mano de obra empleada en la misma.

Por último, la tercer subetapa se enmarca de 1955 a 1976 y usualmente se la conoce como industrialización *desarrollista*. Está anclada en una disminución de los precios de los productos agropecuarios que impactó en la disponibilidad de divisas (Re, Donadoni, Emiliozzi, Trucco y Cagnolo, 2018, p. 195) y alertó sobre la necesidad de incentivar la industria de bienes de capital, que buscó desarrollarse con la participación del Estado y de las inversiones extranjeras; ello en consonancia con una fuerte organización sindical.

La referencia teórica elegida para analizar el ISI se toma de la escuela estructuralista latinoamericana. Al respecto, Furtado (1965) enuncia —teniendo como referencia el caso brasileño— los condicionantes internos que estuvieron presentes en este modelo de industrialización:

- Ausencia de una política que planifique el proceso de industrialización;
- Falta de infraestructura básica de tipo industrial;
- Escasa acción del Estado -'poder público' en sus palabras-;
- Escasa inversión en industrias de bienes de capital;
- Tendencia a sobredimensionar la estructura industrial incorporando equipos en sectores no estratégicos y no invirtiendo en sectores estratégicos;
- Desequilibrio en el nivel de los factores —por ejemplo, salarios elevados en relación con el costo de los equipos—.

El pensamiento estructuralista latinoamericano ha tenido como legado central la elaboración de una corriente de carácter autóctono para la región. Como afirma Bielschowsky (1998):

Por mucho tiempo reinó en el pensamiento latinoamericano la idea absoluta de que la “sustitución de importaciones” era la forma de industrializar en América Latina, y que la “dinámica sustitutiva” era el modelo de crecimiento de la región. Alrededor de mediados de los años setenta la escuela de Campinas en Brasil, constituida por intelectuales de origen cepalino, se opuso por primera vez a la equivalencia

de los conceptos de “industrialización” y “sustitución de importaciones”: el proceso de industrialización sería portador de una lógica y de un dinamismo independientes de la mera sustitución de importaciones, ya que se proyectaba debido a decisiones de acumulación de capital orientadas a la formación de una capacidad de oferta sin “una demanda reprimida por restricciones a la importación (p. 23).

Para la corriente cepalina, una cuestión de importancia es preguntarse: ¿quién comanda dicho proceso? Es decir, qué rol cumplirán los sujetos claves para encarar un proceso de industrialización en la periferia latinoamericana, y si el mismo es parte de un proceso autárquico o, por el contrario, es una versión subordinada a las economías centrales.

La indagación sobre el territorio del Gran Río Cuarto está situada en la tercer subetapa (de 1955 a 1985), por considerarse que ha sido el período de tiempo en el cual las políticas implementadas en el ámbito nacional y provincial se encuentran con mayor madurez implantadas en el territorio y que, por ende, generaron un impacto en la estructura económica y social de la ciudad. Además, es un período de tiempo que permite vislumbrar las diferentes manifestaciones que ha realizado el grupo dominante en torno a la ISI. En este sentido, es interesante una frase de Sabaté (1989):

El problema es la articulación de los modos de producción y formas productivas, cuestión específica que permite distinguir nuestras sociedades de las del capitalismo maduro. Y que el problema territorial tiene en aquellos casos un peso enorme, pues es en el nivel regional donde pueden encontrarse los nexos más directos entre lo que comúnmente se ha dado en llamar base y superestructura. Por eso para Villarreal, las regiones constituyen el “espacio básico” de las luchas sociales y políticas, y no el nivel nacional (p. 223).

A partir del establecimiento del marco temporal y espacial de análisis y sus características principales, se sintetizan, en el siguiente apartado, algunos elementos conceptuales que permiten dar base y comprender el concepto de *grupo dominante*.

¿Quiénes detentan el dominio en un territorio? Diferentes perspectivas y discusiones teóricas

Una de las preguntas centrales que se ha realizado la Ciencia Política en sus orígenes como ciencia es la discusión acerca de: ¿Quién manda, para qué, y cómo manda? ¿Quiénes son los que en realidad toman las decisiones políticas? (Batlle Rubio, 2007).

El tema de quienes detentan el poder ha sido recurrente desde la filosofía clásica griega hasta la actualidad, porque, de manera general, los poderes fácticos fueron revelándose de forma esquiva, equívoca, hasta por momentos misteriosa. El *poder* es un elemento dinámico en toda estructura social: representa la posibilidad de la sociedad para mostrar quiénes tienen la capacidad de dirigir a otros en determinado momento histórico. De allí su característica de dinámico, nunca es un elemento fijo, y varía dependiendo de quién lo ejerce (Gramsci, 2013). Puede mutar de variadas formas en el tiempo y, al ser un elemento en permanente cambio, su conceptualización está intrínsecamente asociada a los conceptos de ideología y de historia. En Weber (1964), “poder significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad” (p. 43). Para este autor el concepto es “sociológicamente amorfo”.

Para que el poder *sea* necesita de las personas o, en otras palabras, un conjunto de personas que cuentan con *probabilidad* de que su mandato sea obedecido, es decir, que poseen *dominación* (Weber, 1964).

El mencionado autor distingue tres tipos puros de dominación legítima: la racional, la tradicional y la carismática. A los fines del presente escrito, interesa el primer tipo, por ser el que se identifica con el funcionamiento de las sociedades modernas y, de manera general, con el ejercicio de la democracia. Así, la dominación racional es definida por el autor como aquella “que descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal)”. Y más adelante aclara que “en el caso de la autoridad legal se obedecen las ordenaciones impersonales y objetivas legalmente estatuidas y las personas por ella designadas, en méritos

estas de la legalidad formal de sus disposiciones dentro del círculo de su competencia” (Weber, 1964, p. 172).

En síntesis, hasta el momento existen dos conceptos que se interrelacionan: el poder y la dominación. Quien detenta el poder, detenta dominación y viceversa. Realizada esta simple, pero fundamental aclaración, se hace necesario buscar quiénes son los *depositarios* de ese poder de dominación. La bibliografía es extensa en torno a este punto y ofrece múltiples conceptualizaciones e interpretaciones porque, como se mencionó anteriormente, la ideología y la historia permean la discusión sobre el poder y la dominación.

En este marco, se encuentran referencias a: clase dominante; élite dominante; grupo dominante; sector dominante; clase gobernante; burguesía dominante; oligarquía dominante, entre otros. La enumeración no pretende ser exhaustiva, solo mencionar las ideas que pueden revestir más utilidad a los fines del escrito, algunos de los cuales se discuten seguidamente.

El término *clase social* se halla permeado por la construcción teórica marxista, teniendo en cuenta que “las concepciones originales de Marx siguen definiendo la forma y la lógica de la discusión” (Diccionario de teoría crítica y estudios culturales, 2002, p. 90). Dentro de esta corriente, Lenin (1960) es referente obligado de su definición entendiendo que:

Son grandes grupos de hombres que se diferencian entre sí por el lugar que ocupan en un sistema de producción social, históricamente determinado, por las relaciones en que se encuentran respecto a los medios de producción (relaciones que en gran parte quedan establecidas y formalizadas en las leyes), por el papel que desempeñan en la organización social del trabajo y, consiguientemente, por el modo y la proporción en que perciben la parte de la riqueza social de que disponen. Las clases son grupos humanos, uno de los cuales puede apropiarse del trabajo del otro, por ocupar puestos diferentes en un régimen determinado de economía social (pp. 612-613).

Se desprende del análisis marxista que los burgueses, al ser poseedores del capital, se transforman en detentadores del poder de dominación en una sociedad de tipo capitalista. En el devenir histórico este concepto de clase fue amalgamando el elemento económico —que primaba fuertemente en el marxismo clásico—, con la incorporación otras categorías, como el prestigio, el status, la nación, el partido, la cultura —producto del aumento exponencial de las clases medias luego de la segunda posguerra—. Al respecto, Poulantzas (1986) aclara que:

[...] la constitución de las clases no se relaciona únicamente con el nivel económico, sino que consiste en un efecto del conjunto de los niveles de un modo de producción o de una formación social. La organización de las instancias en los niveles económico, político, ideológico, se refleja en las relaciones sociales, en práctica económica, política e ideológica de clases y en “lucha” de las prácticas de las diferentes clases (p. 77).

Otro marxista como Gramsci (1971) definió como élite dominante a quienes poseen la *hegemonía* en una sociedad concreta. *Hegemonía* entendida como un proceso de dirección política de un sector social sobre otro. Toda élite *es* porque cuenta con la capacidad de apropiarse de riqueza en el sentido económico y de poder en el sentido político.

Desde otra perspectiva teórica, identificada con la sociología, se encuentra la obra de Max Weber (1964), quien enfatiza que la *clase* está formada por personas (*cierto número*) que tienen comunes condiciones de existencia, de tipo causal, representado por un fin de provecho y de posesión de bienes, determinadas por el mercado —ya sea de bienes o de trabajo—. Esto último define la *situación de clase*. En este sentido, las clases son “formas de distribución del poder dentro de una comunidad” (p. 683).

Será en Francia donde surja el término *elite* o élite, lo que dará inicio a la corriente denominada “escuela elitista”, asociada a ideas republicanas —con eje en el mérito y la eficacia— y en oposición a la herencia. Algunos de sus principales exponentes han sido Gaetano Mosca y Robert Michels, entre otros. El primero consideraba que la *clase dirigente* o *clase política* era una minoría que se distinguía por cualidades materiales, intelectuales

o morales. Estas cualidades podrían ser heredadas, porque lo central era la posesión de “algún requisito, verdadero o aparente, que sea muy apreciado y se valore mucho en la sociedad en que viven” (Mosca en Batlle Rubio, 2007, p. 25). Su ensayo es categórico al respecto de los gobernantes, estableciendo que “los gobernantes son los ricos” (p. 28); y agrega: “si por un lado los poderosos son por lo general los ricos, por otro lado, basta ser rico para convertirse en poderoso”, y remata expresando que “así como el poder político produjo la riqueza, ahora la riqueza producirá el poder” (p. 28).

Por su parte, Michels (2008) construyó su *ley de hierro de la oligarquía*, estableciendo que tanto en autocracia como en democracia siempre gobernará una minoría. Se basa en tres argumentos centrales: 1) la burocratización de las decisiones, producto de la especialización de tareas, solo accesible a una élite entrenada; 2) a mayor eficiencia, menor democracia; 3) apatía generalizada por parte de las masas y necesidad constante de liderazgo. Finalmente, los líderes se quedarán con el poder y se harán cada vez más conservadores y, frente a esto, lo único que puede hacer la masa es sustituir un líder por otro.

Con un análisis centrado en la sociedad del consumo que se desarrolla en los Estados Unidos durante la segunda posguerra, Charles Wright Mills (2008) realiza una interpretación de las relaciones que se establecen entre personas que pertenecen a tres instituciones: las políticas, las militares y las económicas. Estas relaciones conforman un *triángulo de poder* que se manifiesta en la élite del poder. El autor le otorga las siguientes características definitorias al concepto: 1) hombres de un mismo tipo social (educación, estilo de vida, carreras semejantes); 2) forman una agrupación coherente y fuertemente uniforme y unida por las instituciones antes mencionadas (políticas, militares y económicas); y 3) con gran coordinación para trabajar en conjunto (Mills, 2008, p. 8).

La academia argentina cuenta con varios exponentes del análisis de las clases dominantes y su conformación —y consolidación— en el país. Proveniente de la sociología, De Imaz (1973) escribe *Los que mandan*, un estudio sobre los grupos dirigentes desde 1936 hasta la década del ‘60. Dicho análisis centra su atención en el origen familiar, el nivel económico-social, el tipo de educación recibida y las profesiones de aquellas personas encargadas de gobernar. El trabajo concluye que, en el período estudiado para el

caso argentino, “no hay una ‘élite’ dirigente. Aunque haya una pluralidad de individuos que ‘mandan’” (De Imaz, 1973, p. 236). El autor es categórico al afirmar que, teniendo en cuenta el término élite dirigente, no puede percibirse en el caso de Argentina.

Jorge Sábato (1988) es un investigador argentino quien emprende, desde fines de la década del setenta, la escritura de notas sobre la formación y características de la clase dominante argentina. Su hipótesis de partida es que la formación de una clase dominante en el país, durante el período 1880-1914, escapa a la generalización predominante en las Ciencias Sociales sobre lo ocurrido en América Latina que asocia la tenencia de la tierra con la formación de la clase terrateniente por cuanto dicho elemento no es exclusivo y se encuentra en igualdad de importancia con las actividades comerciales y financieras (Sábato, 1988).

Como anteriormente se dijo, no pretende obrar como exhaustiva la mención de referentes en torno a la idea de quienes mandan, quienes detentan poder, hegemonía, quienes se encuentran en una posición privilegiada (de alto estatus social y/o económico). Seguramente, el lector podrá valorar y considerar que no se mencionan otros exponentes de suma importancia. Como todo trabajo introductorio, pretende sumar elementos y discusiones a la construcción de un concepto de tal manera que otorgue a la investigación bases teóricas y metodológicas. A continuación, se selecciona uno de los conceptos, el de grupo dominante, y se identifican sus características definitorias y la relevancia para que cumpla aquel rol.

Grupo dominante. Concepto y caracterización

El presente trabajo versa sobre *grupo dominante*, en el intento de buscar una mayor claridad conceptual. La anterior afirmación se sustenta en una serie de reflexiones; en primer lugar, porque se busca, como expresa Beato (1993), “no confundir las condiciones históricas específicas que les fueron propias” (p. 9), al proceso que se está investigando. En segundo lugar, es preciso mantener una misma línea argumental, no utilizando de manera indistinta conceptos que contienen una carga socio-económica e ideológica disímil —por ejemplo, utilizar *burguesía industrial* en territorios periféricos y preferentemente agropecuarios, con otro patrón de acumulación—.

Por último, y en consonancia a lo anterior, la condición del territorio que se busca indagar, se convierte en elemento clave para reconocer los sujetos sociales que comandan acciones en el mismo.

Dicho lo anterior, los términos *burguesía dominante*, *élite dominante*, *clase dominante*, *clase gobernante* y *sector dominante* se consideran demasiado amplios para el espacio elegido como objeto de estudio. Son amplios porque el conjunto social considerado con dominancia en el territorio de Río Cuarto, se encuentra subordinado a otros grupos —de carácter más federal/nacional (Sabaté, 1989)—. Aunque para llegar a explicitar qué se entiende por grupo dominante, ha sido referencia una obligada —y no pormenorizada— repasar los conceptos antes enunciados y sus principales exponentes ya que enmarcan la concepción teórica de la investigación.

¿Qué se entiende por grupo? Merton (1972) designa a un grupo con los siguientes atributos: 1) conjunto de personas en interacción, a partir de pautas establecidas; 2) que las personas integrantes de ese conjunto se acepten como *miembros*; 3) que las personas sean reconocidas por otras —que son o no compañeros de grupo—, como *pertenecientes al grupo*. Las razones de la conformación de grupos pueden ser los intereses especiales, los sentimientos o los valores compartidos; lo que determina los límites difusos de todo grupo ya que los cambios de contexto pueden afectar las *autodefiniciones* y *definiciones* de los demás, dando lugar a la posible formación de subgrupos⁵³.

53 Además, Merton (1972) establece una serie de propiedades de grupo, a saber: 1- Claridad o vaguedad de las definiciones sociales de pertenencia a un grupo (p. 312); 2- Grado de vinculación de los individuos con el grupo (p. 313); 3- Duración real de la pertenencia al grupo (p. 313); 4- Duración esperada de la pertenencia al grupo (p. 313); 5- Duración real del grupo (p. 314); 6- Duración esperada del grupo (p. 314); 7- Tamaño absoluto de un grupo o de las partes componentes de un grupo (p. 314); 8- Tamaño relativo de un grupo, o de las partes integrantes de un grupo (p.314); 9- Carácter abierto o cerrado de un grupo (p. 315); 10- Integridad (p. 316); 11- Grado de diferenciación social (p. 317); 12- Forma y altura de la estratificación (p. 317); 13- Tipos y grados de cohesión social (p. 317); 14- El potencial de difusión o de unid de un grupo (p. 318); 15- Extensión de la interacción social dentro del grupo (p. 318); 16- Carácter de las relaciones sociales (p. 319); 17- Grado de conformidad esperada a las normas del grupo: tolerancia para la conducta divergente y desviaciones institucionalizadas de las definiciones de las normas del grupo (p. 319); 18- El sistema de controles normativos (p. 320); 19- Grado de visibilidad u observabilidad dentro del grupo (p. 321); 20- Estructura ecológica del grupo (p. 323); 21- Autonomía o dependencia del grupo (p. 324); 22- Grado de estabilidad del grupo (p. 324); 23- Grado de estabilidad del contexto estructural del grupo (p. 325); 24- Modos de conservar la estabilidad del grupo y del contexto estructural (p. 325); 25- Prestigio social relativo de los grupos (p. 325); 26- Poder relativo de los grupos (p. 325).

Además de las cualidades mencionadas, el grupo debiese manifestar el atributo de la dominación, abordada anteriormente como la probabilidad de que su mandato sea acatado, tenido en cuenta, escuchado, referenciado, divulgado y, también, confrontado. El grupo —y sus subgrupos, si los hubiere— se aglutinan en torno a organizaciones, espacios institucionalmente creados para lograr la consecución de objetivos determinados. Cada organización funciona de acuerdo con reglas, roles y funciones establecidas por el grupo (Scott, 1995).

En esta línea, todo grupo dominante debiera reunir, al menos, los siguientes atributos definitorios:

- Un número de personas; que representa una fracción de la manifestación de las clases sociales en la sociedad capitalista;
- Dichas personas tienen representatividad económica /social (prestigio) y/o política de manera individual y/o colectiva en algún tipo de asociación en un territorio;
- Estos individuos tienen representatividad económica en el sentido de realizar alguna actividad en el rubro agropecuario, industrial, comercial, de servicios, que lo identifique en los términos de Merton (1972), como miembros frente a sus pares;
- Estas personas cuentan con reconocimiento por dentro y por fuera de su grupo de pertenencia, es decir, son nombrados e identificados como figuras claves cuando se hace referencia a un rubro específico;
- Pueden ser, además, personalidades políticas destacadas del momento; siempre que sus decisiones se perciban como vinculantes para el territorio, a partir de las acciones que propician o desarticulan;
- También, el grupo dominante es producto, como lo expresa Balán (1989), de redes de relaciones informales -socio-institucional-, que poseen un carácter multifuncional, es decir, pueden ser redes políticas, económicas, sociales, con escasa diferenciación entre las esferas públicas y privadas.

A partir de lo expuesto, se destaca el papel que cumplen un conjunto de personas de carácter colectivo que se vinculan y que intercambian poder, recursos, información, contactos, entre otros aspectos. Estos actores, entendidos plenamente como sujetos de poder, cumplen un rol fundamental detentando hegemonía en algún espacio (físico o no) del territorio; de allí que su accionar determine algunas características del proceso de acumulación.

A modo de cierre

Los grupos ligados con la producción agropecuaria controlan a partir de sus vínculos el desarrollo —generalmente asociado al concepto de crecimiento económico— de su sector, haciendo uso de los recursos humanos, geográficos, económicos y culturales que se encuentran en el territorio para fortalecer una forma de producir articulada a la utilización del territorio a nivel internacional, en la cual el espacio analizado está inmerso, siguiendo, de esta manera, una misma línea histórica de funcionalidad y dependencia.

En contraposición, la política de la industrialización sustitutiva de importaciones que se desarrolló en buena parte de América Latina, desde la segunda posguerra hasta mediados de la década del '80, fue una apuesta, en parte la más auténtica redefinición productiva, por parte de los Estados.

¿Qué papel desempeñó en esta disputa el grupo dominante en la ciudad de Río Cuarto? Esta es la pregunta principal para abonar líneas de comprensión de nuestra actual situación socioeconómica y de las respuestas que pueden elaborarse a futuro.

Referencias bibliográficas

- Batlle Rubio, A. (2007). *Diez textos básicos de ciencia política*. Editorial Ariel.
- Balán, J. (1989). “Una cuestión regional en Argentina: Burguesías provinciales y mercado nacional en el desarrollo agroexportador” en Coraggio, J. L., Sabaté, F. y Colman, O. (Ed.), *La cuestión regional en América Latina*. Quito, Ecuador: Ediciones CIUDAD.

- Beato, G. (1993). *Grupos sociales dominantes. México y Argentina (siglos XIX y XX)*. Dirección General de Publicaciones de la Universidad Nacional de Córdoba.
- Belini, C. y Korol J. C. (2012). *Historia Económica Argentina del siglo XX*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Bielschowsky, R. (1998). *Cincuenta años de Pensamiento en la CEPAL. Textos Seleccionados*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cardoso, F. y Faletto, E. (2005). *Dependencia y Desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI editores.
- Coraggio, J. L., Sabaté, F. y Colman, O. (Ed.) (1989). *La cuestión regional en América Latina*. Quito, Ecuador: Ediciones CIUDAD.
- De Imaz, J. L. (1973). *Los que mandan*. Buenos Aires, Argentina: EUDEBA.
- Furtado, C. (1965). *Dialéctica del desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Gramsci, A. (2013). *Antología*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI editores.
- Lenin, V. (1960). *Obras escogidas en tres tomos*. Editorial en Lenguas Extranjeras.
- Merton, R. (1972). *Teoría y estructura sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Michels, R. (2008). *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Amorrortu Editores.
- Mills, C. W. (1964). *Poder, política, pueblo*. Fondo de Cultura Económica.
- Payne, M. (Dir.) (2002). *Diccionario de teoría crítica y estudios culturales*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Poulantzas, N. (1986). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. México: Siglo XXI editores.
- Re, M., Donadoni, M., Emiliozzi, A., Trucco, G. y Cagnolo, E. (2018). “Agentes económicos en el modelo ISI: una mirada historiográfica” en Travaglia, L. (Comp.), *Latinoamérica entre nuevos y viejos tiempos. Problemáticas e interpretaciones de la historia argentina y latinoamericana*. Río Cuarto, Argentina: UniRío editora.
- Sabaté, F. (1989). “Determinaciones contemporáneas y análisis histórico de la cuestión regional en América Latina” en Coraggio, J. L., Sabaté, F. y Colman, O. (Ed.), *La cuestión regional en América Latina*. Quito, Ecuador: Ediciones CIUDAD.

- Sábato, J. (1988). *La clase dominante en la Argentina moderna. Formación y características*. Buenos Aires, Argentina: CISEA, Grupo Editor Latinoamericano.
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Serrano Mancilla, A. (2015). *América Latina en disputa*. Caracas, Venezuela: Fundación Editorial El perro y la rana.
- Weber, M. (1998). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Red comunitaria como estrategia para el desarrollo territorial desde lo local: una propuesta de gestión orientada hacia el buen vivir⁵⁴

Adriana Guzmán Reyes⁵⁵

El siguiente texto tiene como finalidad compartir algunos de los avances en el trabajo realizado como parte de la Maestría en Gestión Ambiental de la Universidad Veracruzana, que posee como tema de investigación “Red comunitaria desde el capital natural y social en Ixviontla, Ixhuatlán del Café”.

La inquietud y convicción por contribuir en un proceso de gestión en Ixviontla, una localidad en condición de marginación perteneciente al municipio de Ixhuatlán del Café, Veracruz, implica pensar en una estrategia de gestión desde dimensiones que se articulan desde la Sustentabilidad y el Buen Vivir: lo social, económico y ambiental.

Tal estrategia contempla la articulación entre diversos actores, a través de una red intra e intercomunitaria que facilite los procesos de interacción a partir de iniciativas de la organización y gestión, que surjan desde las voces locales y principalmente, desde las necesidades y problemáticas en territorios de escala pequeña, menor a 50 habitantes.

Es desde este enfoque que se pretende resaltar las cualidades de la estrategia (de red), que va desde su escala de aplicación, las lógicas de articulación entre lo local con otras esferas de acción, los procesos organizativos internos y externos de los colectivos y actores sociales; y pensar más en un proceso de articulación y gestión participativa, más que en un proyecto de intervención vertical.

54 El artículo muestra resultados de la tesis de Maestría denominada: Estrategia de gestión comunitaria desde el capital natural y social en Ixviontla, Ixhuatlán del Café; correspondiente a la Maestría en Gestión Ambiental para la Sustentabilidad, Universidad Veracruzana, Campus Xalapa, con la dirección del Dr. Danú Alberto Fabre Platas.

55 Pedagoga, Universidad Veracruzana, Xalapa, México. Email: adrianaguzman993@gmail.com

Para posibilitar esta idea, fue necesario indagar, primero, sobre las teorías del desarrollo, por lo que es necesario mencionar que para este trabajo coincidimos más con la idea del Buen Vivir, que con las ideas convencionales del desarrollo. Entendiendo el Buen Vivir como una alternativa al desarrollo, lo que implica pensar en un concepto plural, que se mira desde distintas circunstancias sociales y ambientales. Gudynas (2011) le llama también Buenos Vivires.

A manera de entrada

Ixviontla pertenece a un municipio de Ixhuatlán del Café, situado en la región de las altas montañas del estado de Veracruz, México. Ixviontla es una comunidad rural y cuenta con una población aproximada de 40 habitantes distribuidas en diez viviendas, con grado de marginación muy alto. Esta comunidad es considerada una zona de atención prioritaria rural y se encuentra dentro del programa para el desarrollo de zonas prioritarias (SEDESOL, 2013).

Geográficamente se encuentra ubicada en sierra volcánica de laderas tendidas, es una localidad con clima semicálido húmedo con abundantes lluvias en verano. Su geología es de tipo sedimentaria, mientras que los suelos dominantes son el leptosol, con un uso de suelo dedicado a la agricultura —principalmente de maíz, frijol y chile— y una amplia cobertura de vegetación y Bosque Mesófilo de Montaña.

La mayoría de las viviendas en la comunidad de Ixviontla se encuentran construidas principalmente de madera, techos de lámina de cartón o lámina de zinc y pisos de tierra. Cabe destacar que el diseño de la vivienda se encuentra conformada por dos habitaciones, la primera que es ocupada como dormitorio, en donde llegan a dormir hasta 9 personas en un espacio reducido; y la segunda habitación es utilizada como cocina en donde se hace uso diario de fogones o también llamados braceros, unos cajones de madera utilizados para quemar leña y producir energía necesaria para cocinar alimentos o mantener los hogares a una temperatura agradable en época de frío.

La condición de marginación resulta notoria principalmente con la falta de servicios básicos como el agua potable y el drenaje, por lo que los habitantes de la comunidad se adaptan a las condiciones del lugar mediante formas improvisadas de captación de agua de lluvia y letrinas, convirtiéndose el agua potable en una de las necesidades más importantes, indispensable para el consumo propio y para la actividad que sostiene económicamente al ejido, la agricultura.

De este modo, el cultivo de maíz, chile y frijol forma parte de la agricultura familiar, en dónde las familias completas participan activamente en todo el proceso, desde la preparación de las tierras, el cultivo y la cosecha. Aquí, cabe resaltar que no todos llegan a comercializar sus productos, puesto que se procura que la producción sea de autoconsumo, por lo que después de la cosecha se almacena la producción en grandes recipientes. Así, las personas que intentan comercializar hacia el exterior de la comunidad se enfrentan a las dificultades de transportar los productos desde la comunidad y poder venderlo a un precio justo. Es entonces que, debido a la difícil situación económica, algunos habitantes han tenido la necesidad de migrar a otras ciudades fuera del municipio para trabajar por contrato; inclusive han salido fuera del país por temporadas empleándose como jornaleros agrícolas temporales.

Hacia la identificación del problema

Ixviontla sobresale por ser una de las siete localidades en el municipio que presenta altos índices de marginación (SEDESOL, 2013). Por más de dos décadas, la comunidad ha sido reconocida como una de las localidades en situación de pobreza, debido a los bajos niveles de ingreso económico de sus habitantes, la inaccesibilidad a los servicios de salud y alimentación balanceada, además de encontrarse en condiciones de rezago educativo y social⁵⁶.

La situación de aislamiento, con respecto de las otras localidades que conforman el municipio, posiciona a Ixviontla entre las comunidades leja-

56 Dimensiones en la medición de la pobreza por la Ley General de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

nas y de difícil acceso ya que actualmente no se cuenta con la infraestructura carretera que facilite la comunicación entre estas. Así, el traslado a la comunidad depende en muchas ocasiones de la disposición para caminar hasta cinco kilómetros desde la zona habitada hasta la comunidad más cercana. De este modo, el acceso a los servicios básicos de la vivienda —como el agua potable, el drenaje y la luz— han sido un tema de discusión ante las autoridades municipales, quienes en años anteriores limitadamente han participado en la gestión de recurso federal y estatal para la implementación de las obras en una comunidad de pequeña escala.

En Ixviontla, es posible reconocer algunas situaciones principales que conllevan a identificar una problemática de tipo socio-ambiental: la marginación que condiciona el manejo de los recursos naturales, ya que la comunidad es un ejido de aproximadamente 100 hectáreas y cuenta todavía con remanentes de bosque mesófilo de montaña, el ecosistema más biodiverso por su superficie cuadrada en el mundo, a una altura de 1680 metros sobre el nivel del mar.

Partiendo de una priorización de problemáticas, una de las necesidades más sentidas y reconocidas por la población es la falta de agua potable. Este hecho limita a los habitantes a realizar actividades de la vida diaria pues el agua se recolecta en periodo de lluvia y se almacena en recipientes improvisados para posteriormente ser utilizada de formas restringidas, dando prioridad a actividades de uso doméstico y personal.

Frente a eso, la comunidad ha implementado estrategias para la captación de agua provisional. Consiste en la colocación de un sistema de canaletas que captan el agua de lluvia, que corre por sus techos de lámina de zinc y otros de cartón, para llevarla a botes y bandejas en donde finalmente es almacenada el agua. Esta forma de recolección resulta un tanto ineficiente, ya que no capta la suficiente agua necesaria para el consumo familiar y, de igual forma, el agua recolectada no se encuentra en las mejores condiciones para ingerirla.

En relación con el problema de salud, una situación más es que el 100 % de las familias recurre al uso de leña como único combustible para cocinar y calentar el hogar, ya que no cuenta con otro tipo de energía o combustible como el gas, que es común en la zona urbana del municipio. La

leña y el carbón vegetal se queman en fogones abiertos o también llamados braceros que, con la combustión, liberan partículas nocivas para la salud inhaladas en su mayoría por las mujeres y los niños.

Esta situación, además de provocar daños a la salud de las familias, impacta al ecosistema con la utilización de especies de árboles nativos del bosque mesófilo de montaña. Este bosque cumple una función muy importante pues, además de ser uno de los ecosistemas más ricos en diversidad biológica, se caracteriza por la presencia frecuente de niebla que genera servicios ambientales para la cuenca y sus habitantes como es la captación e infiltración de agua.

De los objetivos planteados

El objetivo general busca implementar una estrategia de gestión mediante la conformación de una red intra e intercomunitaria, a través de iniciativas de participación organizada que faciliten la generación de procesos orientados hacia el Buen Vivir.

Para ello, fue necesario, primero, generar un diagnóstico comunitario que favorezca la actualización de información local y así facilite la toma de decisiones fundamentadas en los principios del desarrollo sostenible en torno al manejo de sus recursos naturales; segundo, gestionar iniciativas de sensibilización, mediante la recuperación de experiencias comunitarias propias y de contextos similares, procurando un intercambio de saberes, y, tercero, finalmente integrar una estrategia de trabajo comunitario a partir de la sistematización de resultados, la evaluación y la socialización del proceso colaborativo de red.

Se procuró que el enfoque de trabajo fuera totalmente participativo, es decir, que en los procesos generados al interior de la comunidad se tome en cuenta la voz de los involucrados, se identifiquen las necesidades y problemas desde ellos, las propuestas surjan de acuerdo a sus ideas y sus tiempos, así como la implementación de iniciativas sea con, desde y para ellos, evitando generar una visión asistencialista. Por ello, fue muy importante considerar mi papel en la comunidad como facilitador (no interventor) de apoyo en la toma de decisiones, en la gestión y en la parte formativa pro-

curando estimular la participación, el compañerismo, el trabajo en equipo, el empoderamiento y la apropiación de las iniciativas entre las personas involucradas a través de la red.

Sobre algunos resultados

Los resultados que se presentan a continuación han sido obtenidos con base en metodologías participativas y especialmente codiseñadas a las necesidades de la comunidad, lo que ha permitido el involucramiento y compromiso de los actores sociales. Dicha metodología comprende tres fases, perteneciente a cada objetivo de este trabajo: 1. Diagnóstico comunitario, 2. Gestión e intercambio de saberes y 3. Integración de la estrategia de red.

Por ello, mencionaré brevemente aquello que hemos alcanzado con relación a lo anterior, lo que nos permite ir visualizando el alcance de los objetivos y cómo se ha replanteado la conformación de esta red de apoyo solidario con los habitantes de esta comunidad.

Resultado objetivo 1-Fase 1: Diagnóstico formulado a través de distintas técnicas y estrategias como recorridos de campo, sesiones de trabajo comunitario y diagnóstico rural participativo, estudio microhistórico por medio de entrevistas guiadas para indagar sobre los sucesos de mayor impacto en la comunidad, entre otras actividades. Cabe mencionar que con esta información se está trabajando en una publicación digital que plasmará el trabajo de forma sistematizada para que funja como un material bibliográfico de consulta y fácil acceso para las personas interesadas en el futuro.

Resultado objetivo 2-Fase 2: Se inició con la gestión de iniciativas, entre las que se encuentra el Taller de elaboración de abono orgánico tipo Bocashi. El mismo fue propuesto por la comunidad de acuerdo con una necesidad habida entre los ejidatarios: el problema de la baja fertilidad de la tierra. Sus resultados fueron plasmados en el diagnóstico.

Así, se buscó la vinculación con otro proyecto de nombre “Estrategias para fomentar la seguridad alimentaria en las familias Kolping”, proyecto que es coordinado por los licenciados en Redes Agroalimentarias Bernardina Reyes Vidal y Ramón Hernández Viveros, ambos egresados de la Uni-

versidad Autónoma Chapingo y actores sociales reconocidos en la región, destacados por su labor solidaria con diversos grupos.

Otra de las actividades ha sido la participación en el Mercadito Agroecológico, iniciativa de la licenciada Viridiana Bretón, alcaldesa del municipio de Ixhuatlán del Café; en la que por primera vez participó la comunidad con la presencia de la Margarita Gómez Marchena. Esta mujer llevó aguacates, calabaza, flor de izote y camotes de flores para vender e intercambiar a manera de trueque con otros productores locales.

La participación en el mercadito agroecológico da la oportunidad a la gente de la comunidad de dar a conocer la riqueza natural que hay en sus comunidades, convergiendo en ese espacio más de 100 productores de distintas localidades que cada vez se van sumando a esta iniciativa de la administración local 2018-2021.

Con respecto al tema del agua, se firmó con convenio con las autoridades del gobierno local, que se comprometió a atender de inmediato este problema de inaccesibilidad de agua mediante la instalación de sistemas de captación pluvial en todas las viviendas de la comunidad. Este trabajo es coordinado por el departamento de obras públicas y será acompañado de un proceso formativo de educación ambiental en torno al cuidado del agua.

Por consiguiente, atendiendo a la situación del consumo excesivo de leña en los hogares, se propuso la construcción de estufas ecológicas como una medida que permita regular la extracción de leña del bosque y apoye a la salud de los habitantes de la comunidad. Esta iniciativa se encuentra dividida en dos partes. La primera corresponde a la gestión económica con empresas locales, por medio de una campaña de recolección de fondos encabezada por el estudiante de Publicidad y Relaciones Públicas y prestador de su Servicio Social Miguel Ángel Montero García, de la Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales de la Universidad Veracruzana.

Con esta campaña se pretende involucrar a empresas y negocios locales en una campaña de donación en efectivo y/o en especie que permita lograr el financiamiento de 10 estufas ecológicas. Esta actividad también pretende concientizar sobre las necesidades más sentidas en las localidades más

alejadas así como dar a conocer los impactos generados a uno de los principales ecosistemas de nuestro municipio, el Bosque Mesófilo de Montaña.

La segunda parte consistió en la implementación de las estufas ecológicas, dinámica que pretende involucrar a la comunidad en los aspectos formativos, de planeación, organización y cooperación. Esta actividad fue pensada como un detonador para la integración comunitaria, debido a que requiere de comunicación y ayuda mutua, actividades ambas que fortalecen los lazos de colaboración entre los miembros de la comunidad.

De este modo, esta tarea fue llevada a cabo por el Sr. Miguel Ángel Rodríguez, originario de la comunidad de Itzapa, Calchahuaco Veracruz, una comunidad rural en la que se han implementado las estufas ahorradoras de leña en los hogares de las familias. Por ello, se realizó la invitación para que, por medio de él, se pudiera brindar un espacio para compartir información sobre los beneficios y usos de la estufa ecológica, así como la construcción de la misma. La dinámica consistió en elaborar una estufa modelo con la participación de toda la comunidad para que, más adelante, se sigan construyendo el resto de las estufas forjando cada vez más la dinámica de ayuda mutua.

Finalmente, cabe destacar que las actividades o iniciativas emprendidas pretenden fortalecer los lazos entre los miembros de la comunidad pero también, fundamentalmente, proponen ampliar los lazos y vínculos con otras esferas de acción; es decir; buscar el involucramiento con actores sociales externos entre los que, a manera de red, se trabaje con objetivos comunes, encaminados al bienestar y/o el Buen Vivir, sobre temas diversos articulados para la toma de decisiones futuras.

Queda por trabajar el objetivo 3, mediante la sistematización de toda la experiencia y la conformación de la red de actores sociales involucrados. Sin duda, se busca que, por medio de este trabajo, la población se apropie de una estrategia o modelo de gestión para las comunidades rurales, principalmente aquellas en condición de marginación.

Referencias bibliográficas

- Acosta, A. (2008). “El Buen Vivir, una oportunidad por construir” en *Revista Ecuador Debate*, n.º 75, p. 14.
- Alatorre Frenk, G. (2016). *Para construir lo común entre los diferentes. Guía para la colaboración intersectorial hacia la sustentabilidad*. México: CODICE.
- Angulo Sánchez, N. (2010). “Pobreza, medio ambiente y desarrollo sostenible. Nómadas” en *Revista Crítica de Ciencias Sociales y jurídicas*, vol. 26, n.º 2.
- Arteaga-Cruz, E. (2017). “Buen Vivir (Sumak Kawsay): definiciones, crítica e implicaciones en la planificación del desarrollo en Ecuador” en *Saúde em Debate*, vol. 41, n.º 114, p. 12.
- Bang, C. y Stolkner, A. (2013). “Aportes para pensar la participación comunitaria en salud/salud mental desde la perspectiva de redes” en *Ciencia, Docencia y Tecnología*, n.º 46, p. 20.
- Naciones Unidas (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681-P/Rev.3). Santiago.
- Delgado Barrios, J. (2015). “Metodología para la construcción de redes comunitarias en la dimensión cultura del desarrollo local sustentable. Cayapa” en *Revista Venezolana de Economía Social*, vol. 15, n.º 29, p. 16.
- Ferreira Moura Jr, J. y otros (2014). “Intervención comunitaria con mujeres a partir de la actuación en Red en Psicología Comunitaria: Una experiencia en una comunidad de Brasil” en *Psicoperspectivas*, vol. 13, n.º 2, p. 10.
- Gaceta oficial del estado de Veracruz (2018). Plan Municipal de Desarrollo Ixhuatlán del Café Veracruz.
- Goncalves De Freitas, M. (1995). *Participación, organización y conciencia. Desarrollo comunitario* [tesis de Licenciatura en Psicología]. Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela.
- Gudynas, E. (2011). “América Latina en movimiento” en *Revista América Latina en Movimiento*, n.º 462, p. 20.
- Guerrero, A. y otros (2010). “Gobernanza y participación social en la gestión del agua en la microcuenca El Cangrejo, en el municipio de Autlán de Navarro, Jalisco, México” en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. 10, n.º 33, p. 26.

- Guzmán, A. (2017). *Diseño de una estrategia en Intervención comunitaria, a partir del trabajo colaborativo con ONGs* [tesis de Maestría]. Universidad Veracruzana, Xalapa, México.
- INEGI (2009). Prontuario de información geográfica municipal de los Estados Unidos Mexicanos Ixhuatlán del Café, Veracruz de Ignacio de la Llave Clave geo estadística 30080.
- INEGI (2018). Mapa Ixviontla. Recuperado de: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/mapa/espacioydatos/default.aspx?ag=300800007>
- Lozano, G. (2000). “Ixhuatlán de San Pedro y del Café (Ensayo histórico de una comunidad)” en *Cuadernos de Trabajo*, n.º 7, p. 63.
- Maldonado, L. (2009). *El Sumak Kawsay como Alternativa al Desarrollo*. Trabajo presentado en Seminario Interculturalidad y Salud. Quito. Ecuador.
- Martínez Ravanal, V. (2006). *El enfoque comunitario. Estudio de sus modelos de base*. Santiago de Chile, Chile: Universidad de Chile.
- Jariego, I. (2016). “7 usos del análisis de redes en la intervención comunitaria. Redes” en *Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, vol. 27, n.º 2, p. 10.
- Montero, M. (2003). *Teoría y práctica de la psicología comunitaria. La tensión entre comunidad y sociedad*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Poteete, A., Janssen, M. A. y Ostrom, E. (2012). *Trabajar juntos: acción colectiva, bienes comunes y múltiples métodos en la práctica*. México: Consejo Editorial UNAM.
- Ramírez Mocarro, M. (1998). “Desarrollo sustentable en áreas rurales marginadas: entre la sobrevivencia y la conservación” en *Papeles de Población*, vol. 4, n.º 18, p. 18.
- Ramos-Vidal, I. (2015). “Análisis de redes sociales: una herramienta efectiva para evaluar coaliciones comunitarias” en *Revista de Salud Pública*, vol. 17, n.º 3, p. 13.
- Ramos-Vidal, I. (2014). “Influencia de la estructura de las redes personales sobre el desarrollo de procesos comunitarios en población desplazada” en *Psicología. Avances de la disciplina*, vol. 8, n.º 1, p. 11.
- Sarukhán, J. y otros (2009). *Capital natural de México. Síntesis: conocimiento actual, evaluación y perspectivas de sustentabilidad*. México: Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.

Secretaría de Desarrollo Social (2013). Catálogo Localidades. Recuperado de:
<http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=claveycampo=locyent=30ymun=080>

Toro, M., Aristizábal, E., Mejía, L., Bedoya, G. y Hermelin, M. (2010). “Red comunitaria para la gestión ambiental en el Valle de Aburrá” en *Revista Gestión y ambiente*, vol. 13, n.º 1, p. 9.

Sociedad civil organizada y dinámicas territoriales. Aproximaciones metavalorativas sobre un modelo de gestión del territorio con enfoque de cuenca social⁵⁷

Julio César Mendoza Marín⁵⁸

Introducción

Este escrito expone algunos avances sobre la estrategia metodológica y los resultados preliminares del trabajo recepcional de posgrado; mismo que como objetivo general tiene: establecer indicadores de eficacia que permitan, a partir de una metavaloración, visibilizar cómo y en qué medida las asociaciones civiles que integran a la Coalición de Organizaciones de la Bio-región Jamapa-Antigua (COBIJA), reconfiguran en sus diferentes intervenciones el enfoque de cuenca social como modelo de gestión del territorio⁵⁹, en la parte alta de la Cuenca Río La Antigua, ubicada en el centro de Veracruz, México.

A grandes rasgos, la coalición que compete es un conjunto de siete asociaciones civiles que unieron esfuerzos a mediados del 2015, dado que se percataron de que colaborar en red puede ser una forma más eficiente de

57 El artículo presenta resultados de la tesis de Maestría denominada: Modelo para metavalorar la adopción del enfoque de cuenca social. Unidad de análisis: La Coalición de Organizaciones de la Bio-región Jamapa-Antigua (COBIJA); correspondiente a la Maestría en Gestión Ambiental para la Sustentabilidad, Universidad Veracruzana, Campus Xalapa, con la codirección de Mtro. Tajín Fuentes Pangtay y de Mtro. Joaquín Jiménez Huerta.

58 Antropólogo, Universidad Veracruzana, Xalapa, México. Email: jmendozam_@hotmail.com.

59 A pesar de no contar con las cuartillas para poder ahondar en el tema, conviene anotar que el enfoque de cuenca social como modelo presenta contrapuntos conceptuales y prácticos con otros modelos de gestión (como el hidráulico o el de Gestión Integral de Recursos Hídricos), ya que favorece la gobernanza en lugar de la gobernabilidad; concibe el espacio no como un territorio normado, sino como uno vivido que alberga territorialidades; construye desde los diferentes actores sociales que inciden sobre sus recursos naturales, un proyecto de cogestión, es decir, se basa en procesos participativos y, abandonando las contradicciones del desarrollo sustentable, se encamina hacia un buen vivir.

incidir sobre su área de cobertura; esto teniendo como base de su quehacer grupal una visión compartida sobre la gestión territorial de cuenca que se encuentra plasmada en los siguientes documentos: *Esquema general de componentes y aspectos de la metodología de cuenca social de la COBIJA* y en sus *Categorías Organizacionales*. Ahora bien, las organizaciones de interés son: Senderos y Encuentros para un Desarrollo Autónomo Sustentable (Sendas A.C.), Global Water Watch-México (GWW), Conecta tierra, Vinculación y Desarrollo Agroecológico en Café (VIDA A.C.), Estudios Rurales y Asesoría Campesina-Veracruz (ERA A.C.), INANA y el Centro de Desarrollo Comunitario (CEDECO).

Al margen de lo expuesto, en lo que compete a este trabajo se habla de metavalorar, ya que las asociaciones civiles de interés se encuentran realizando autovaloraciones que les permitan darse cuenta de qué tanto han interiorizado el enfoque de cuenca social en sus diferentes quehaceres; por tanto, de manera paralela se planteó un proceso similar a este, situación que brindará una mirada externa y quizá más detallada sobre los resultados obtenidos del primer ejercicio.

Contextualizando parte de lo dicho, una metavaloración pretende valorizar lo valorado mediante explicaciones causales que denoten cómo, ideológicamente y epistemológicamente, tanto los procesos como los resultados de las valoraciones y/o evaluaciones son dotados de significados favorables o desfavorables. Así que, desde esta perspectiva, el ejercicio del concepto referido resignifica la realidad observada cotejando los supuestos que preceden entre un ejercicio y otro (Díaz y Rosales, 2001).

Considerando lo que antecede, este artículo se encuentra dividido en dos partes: en la primera, se describen las herramientas que se utilizaron para abordar la microhistoria del área de cobertura que compete y, en la segunda, se habla de la construcción, componentes y estructura de los indicadores que se trazaron para este proyecto.

Microhistoria del territorio

En primera instancia, se establecieron puntos de quiebre como referencias a la temporalidad a trabajar y a los acontecimientos importantes suscita-

dos en el área de interés, atendiendo a una escala nacional (macro), estatal (meso) y territorial (micro), y sirviendo para entretejer relaciones causales sobre los ejes temáticos. Grosso modo, se abordaron los primeros años del siglo XX como antesala de la fuerte institucionalización técnico-administrativas que el Estado presento sobre el café; se demarcó la influencia que el Instituto Mexicano del Café (Inmecafé) tuvo sobre el territorio; y se expuso la crisis surgida en 1989, derivada de la desregulación del precio del aromático, la ola neoliberal que llegó al país y el cierre del Inmecafé.

Como segundo punto, se diseñó un formato de entrevista para obtener información específica sobre el territorio. Esta tuvo como finalidad indagar las dinámicas pasadas y presentes de los ejes temáticos señalados, así como una breve prospección hacia el futuro. Al mismo tiempo, los perfiles de informantes a los que se dirigió este instrumento fueron: i) personas mayores de 70 años, sexo indistinto, pero que llevan viviendo en el área más de 70 años bajo una ocupación preferentemente campesina y ii) personas que conozcan la historia del territorio.

A la par de este segundo punto, es decir las entrevistas, hay que especificar que: i) se recurrió a la estrategia de cascada para su aplicación, ya que sirvió para que un informante clave recomendara a otro; ii) la muestra de entrevistados no corresponde a una estadística, sino a una cuota de saturación, debido a que de esta manera se garantizó que la información obtenida fuese suficiente al no obtener nuevos datos relevantes; y iii) las herramientas sirvieron para reproducir la historia oral del territorio.

Por último, el análisis de información que dio cuerpo a esta parte del trabajo se realizó de la siguiente manera: i) se trianguló la información de las entrevistas que se aplicaron a los dos perfiles; ii) se hizo una revisión documental; y iii) se contrastó la información recuperada de las entrevistas y documentos recabados.

Generalidades de los indicadores propuestos para este trabajo

Antes de iniciar con las especificidades de los indicadores, se harán cuatro señalamientos que se consideraron para su construcción: i) su carácter cua-

litativo se refiere a que el estudio pretende dar una explicación sobre cómo las asociaciones civiles están adoptando el enfoque de cuenca social en sus distintos quehaceres, y cuantitativo en lo que compete a la atribución de valores requeridos para su medición; ii) se optó por indicadores de eficacia enmarcados en procesos de gestión, ya que la etapa o nivel de intervención que están realizando las asociaciones de interés bajo el enfoque de cuenca social es incipiente; iii) los indicadores se redactaron en oraciones detonadoras, ya que de esta forma se propició a que los miembros de las asociaciones se centraran más en el análisis de los temas que en el valor de estos y; iv) los valores numéricos de los indicadores corresponden a una escala de medición Likert que fue aplicada en un test.

Indicadores para la incorporación del enfoque de cuenca social (ECS) en algunos elementos organizacionales de las asociaciones civiles

Cuando se hace referencia al análisis de una organización, tanto Richard Hall (1996), como Clegg, Lawraence y Nord (2017), señalan que hay que tomar en cuenta el quehacer al que se dedica, su estructura, los procesos que se dan al interior de ella, el medioambiente organizacional en el que se desenvuelve y los elementos que derivan de ellos; es decir, cada componente implica considerar un entramado de relaciones, factores y piezas para su comprensión, situación que requiere de una selección de los puntos en los que se desea focalizar el estudio.

En lo que compete a este trabajo y específicamente al grupo de indicadores de esta sección, la selección de los elementos a metavalorar se tomaron de los *Componentes organizacionales del enfoque de cuenca social* que articularon las asociaciones civiles de interés, con el fin de enmarcar sus acciones en un “deber ser” conjunto; mismos que se encuentran divididos, grosso modo, en: 1) visión y valores en donde se refleja políticamente el ECS (Enfoque de Cuenca Social), 2) organización interna estratégica para adoptar el ECS, 3) planeación de proyectos a corto y mediano plazo y trabajo comunitario, 4) gestión de recursos financieros, 5) capacitación e investigación acción participativa, y 6) vinculación e incidencia en políticas públicas.

De antemano, el primer elemento descartado fue el sexto, ya que su naturaleza compete más a un indicador de impacto o de resultado que a uno de eficacia; decisión que se complementó al considerar que la gestión que se pretende valorar se encuentra en un proceso incipiente y no avanzado. El segundo punto excluido fue el cinco, pues al ser un elemento específico de los “componentes organizacionales” descritos, y parte transversal del *Esquema General de Componentes y Aspectos de la Metodología de Cuenca Social*, requiere ser visualizado por separado, debido a que tal parece ser relevante en el quehacer de las asociaciones. Finalmente, el punto tres por referirse a la planeación de proyectos fue contenido en la última sección de indicadores.

Habiendo descartado los puntos referidos, se prosiguió a establecer las variables que engloban a los tres elementos organizativos restantes que pueden ser valorados por indicadores de eficacia enmarcados en procesos de gestión. La primera corresponde a la política interna requerida para indicar si la asociación civil cuenta con los mecanismos de contratación, capacitación de personal y de gestión de recursos (humanos, materiales) acordes al ECS. La segunda, compete al conocimiento sobre las amenazas y fortalezas territoriales que la organización tiene sobre su área de cobertura y, en tercer lugar, si la asociación civil (A.C.) cuenta con los mecanismos de comunicación apropiados para dar a conocer los objetivos de su gestión.

Ahora bien, ¿de dónde emana lo propuesto en el párrafo anterior? Quizá se puede explicar de la siguiente manera: las seis categorías de la COBIJA se encuentran integradas por 19 criterios para su conformación y 44 estándares de las que se desprenden 58 indicadores; elementos que en su conjunto no pueden ser valorados en el sentido que se proponen para este trabajo, dado que existen puntos que requieren de una tipología diferente de indicadores. Por lo tanto, se acotó el universo de análisis a partir del diseño de variables e indicadores que cubrieran, no en su totalidad, pero sí representativamente (ver tabla 1) los objetivos que las asociaciones civiles plasmaron en su “deber ser organizativo”.

Tabla 1. Ficha técnica de indicadores para la incorporación del ECS en algunos elementos organizacionales de las asociaciones civiles.

Datos generales de la ficha técnica de indicadores				
Tipo de indicador	Total de variables	Total de indicadores	Tipo de medición	Tipo de verificación
Eficacia	3	6	Escala Likert	Documental
Elementos específicos				
Componente	Variable	Indicador	Abrev.	
Incorporación del ECS en algunos elementos organizativos de la AC.	Política institucional	Existe una política con ECS encaminada a la gestión de recursos financieros y/o materiales.	A1	
		Existe una política laboral al interior de la organización que atienda al ECS. Por ejemplo: capacitación de personal, contrataciones, responsabilidades en torno a la planeación, diseño, sistematización y ejecución de proyectos, etc.	A2	
	Medioambiente organizacional	La organización conoce las condiciones políticas, económicas, demográficas y culturales, al interior de su área de cobertura que pueden llegar a tornarse (o se tornan) en amenazas o fortalezas para su gestión.	A3	
		La organización conoce las condiciones políticas, económicas, demográficas y culturales, al exterior de su área de cobertura que pueden llegar a tornarse (o se tornan) en amenazas o fortalezas para su gestión.	A4	
	Comunicación	Se cuenta con mecanismos formales de difusión y divulgación.	A5	
		Se cuenta con canales formales de comunicación al interior de la AC.	A6	

Fuente: elaboración propia (2019).

Indicadores de Investigación Acción Participativa (IAP)

A manera de introducción, la IAP implica concebir a los miembros de una localidad no como objetos de estudio, sino como agentes de cambio, que durante el proceso de una investigación se percatan de sus problemas, promueven soluciones a estos y generan conocimiento y reflexiones de su realidad (Balcazar, 2003).

De acuerdo a Sirvent y Rigal (2014), este método es un modo de hacer ciencia de lo social que se basa en la participación real de los actores sociales que se involucran en el proceso. Por lo que, partiendo de tres objetivos —es decir: i) generar conocimiento colectivo de la realidad, ii) fortalecer la organización y participación de los colectivos y iii) articular mecanismos que permitan modificar positivamente las condiciones de vida en las que se encuentran los involucrados—, se pretende entretejer dinámicas de colaboración, aprendizaje y acción sobre las problemáticas que se deseen tratar.

Dicho esto, la razón por la que se propone la IAP, como un punto de metavaloración, se debe a que una de las directrices en las que se desenvuelve la coalición de interés atiende a esta, pues tanto el *Esquema General de Componentes y Aspectos de la Metodología de Cuenca Social*, como los *Elementos organizacionales del enfoque de cuenca social* —documentos en donde se fundamenta su quehacer y deber ser— se encuentran permeados por esta forma de actuar.

Ante estas consideraciones, se retomaron los principios epistémicos de la IAP como puntos focales para la elaboración de las variables e indicadores de esta sección (ver tabla 2); es decir, se hace referencia a la participación real, la reflexión continua y la decisión colectiva.

Tabla 2. Ficha técnica sobre indicadores de Investigación Acción Participativa.

Datos generales de la ficha técnica de indicadores				
Tipo de indicador	Total de variables	Total de indicadores	Tipo de medición	Tipo de verificación
Eficacia	3	6	Escala Likert	Documental
Elementos específicos				
Componente	Variable	Indicador	Abrev.	
Incorporación de la Investigación Acción Participativa en el quehacer de la organización	Integración de la IAP	Los proyectos que realiza la organización civil se diseñan y ejecutan bajo enfoques colaborativos, de IAP o similares.	B1	
		Parte del propósito que persigue la organización tras el diseño y ejecución de sus proyectos es la investigación.	B2	
	Participación	Existen espacios de participación en donde las y los participantes expresan sus puntos de vista hacia los temas de interés.	B3	
		La coordinadora o coordinador del proyecto propicia que los participantes discutan entre ellos el tema o temas que competen.	B4	
	Decisión	Las coordinadoras o coordinadores de proyectos solo facilitan los procesos de toma de decisiones.	B5	
		Los objetivos y metas de los proyectos son trazados con las y los participantes.	B6	

Fuente: elaboración propia (2019).

Indicadores para el diseño y ejecución de proyectos

Al igual que en el primer bloque, el conjunto de variables e indicadores que se proponen para este trabajo partieron del análisis de un texto elaborado por los miembros de la COBIJA, y que lleva por nombre: *Seminario para la construcción compartida de un enfoque de gestión territorial de cuenca* (2017), y del cual se desprende el *Esquema General de Componentes y Aspectos de*

la Metodología de Cuenca Social. El propósito de este último es brindar los elementos técnicos que guían las iniciativas que se encuentran realizando las asociaciones civiles que conforman a la coalición mencionada.

A grandes rasgos, la herramienta técnica está integrada por cinco componentes que desde la visión de las organizaciones debe tener una gestión con enfoque de cuenca social: el primero hace alusión a los factores biofísicos; el segundo se refiere a la información sociocultural que distingue a las poblaciones; consecuentemente, se encuentran los procesos económicos del territorio; en cuarto lugar se presenta la cuenca como espacio de políticas públicas, y, finalmente, el quinto componente es el contexto que brinda información en cuanto a las amenazas y fortalezas latentes en el área de cobertura.

Los componentes descritos someramente se encuentran integrados por una serie de elementos, es decir, 28 aspectos y 119 variables totales que conforman el *Esquema General de Componentes y Aspectos de la Metodología de Cuenca Social*; razón por la que se decidió —dada la amplitud de temas— desagregar los puntos que pueden ser valorados bajo indicadores de eficacia enmarcados en un proceso de gestión y no de resultados.

Ante tales consideraciones, en primera instancia, se decidió descartar los componentes cinco y seis, ya que estos, de acuerdo a Clegg y otros (2017) y Hall (1996), pueden ser parte del medioambiente organizacional, pues son factores que, tanto al interior como al exterior de una asociación, demarcan amenazas u oportunidades; por tanto, fueron incluidos en el primer bloque de indicadores.

Posteriormente, se prescindió del punto cuatro, ya que al igual que en el primer bloque, incidir en la cuenca en materia de política pública puede ser el resultado de un proceso; situación que por el momento no compete a este trabajo, pues lo que se está valorando es la incorporación del enfoque de cuenca social en el quehacer de las asociaciones civiles de interés y no los productos generados.

Finalmente, como parte de la selección de elementos a valorar, se optó por diseñar variables e indicadores que atendieran a los proyectos (ver tabla 3), pues es en este sentido que el quehacer específico de cada organización

puede compararse con los presupuestos técnicos que las mismas asociaciones civiles propusieron; por tanto, este bloque busca valorar si las acciones que se emprenden se encuentran integradas tanto en el diseño como en la ejecución, por los ejes ambientales, socioculturales y económicos.

Tabla 3. Ficha técnica de indicadores para el diseño y ejecución de proyectos.

Datos generales de la ficha técnica de indicadores				
Tipo de indicador	Total de variables	Total de indicadores	Tipo de medición	Tipo de verificación
Eficacia	3	6	Escala Likert	Documental
Elementos específicos				
Componente	Variable	Indicador	Abrev.	
Diseño y ejecución de proyectos	Aspectos biofísicos	Las actividades de los proyectos que se realizan en el entorno biofísico parten de una visión integral de conservación y/o de un enfoque biocultural (solo por mencionar algunos enfoques).	C1	
		La organización ha realizado o realiza investigación sobre la biodiversidad presente en su área de cobertura.	C2	
	Elementos socioculturales	El diseño y planeación de los proyectos de la asociación civil convergen con los intereses socioculturales de los participantes.	C3	
		La asociación realiza o ha realizado estudios sobre los elementos socioculturales presentes en su área de cobertura.	C4	
	Aspectos económicos	La asociación realiza o ha realizado investigaciones socioeconómicas del área de cobertura en la que se desenvuelve.	C5	
		Los proyectos productivos de la organización se encaminan hacia un comercio justo o similar a este.	C6	

Fuente: elaboración propia (2019).

De los indicadores a las herramientas para su aplicación

De manera paralela a lo que se ha venido comentado, el primer instrumento que se diseñó para ser aplicado a las asociaciones civiles integrantes de la COBIJA fue un test que concentra el conjunto de los 18 indicadores señalados líneas arriba; mismos que fueron articulados de acuerdo a los bloques que les compete, es decir, si pertenecen a los elementos organizacionales, incorporación de la IAP o diseño y aplicación de proyectos. Del mismo modo, cada ítem de la prueba (indicador) presenta una escala de respuesta tipo Likert.

Cabe anotar que, en cuanto a la calidad y veracidad de respuestas, atendiendo a los posibles vacíos de información emanados de la subjetividad valorativa que pudieron surgir por parte de los participantes de la prueba, se optó por adjuntar a esta una lista guía de documentos y/o actividades, con el fin de que los involucrados cotejaran si lo dicho tenía un sustento en hechos concretos o eran impresiones personales.

Dicho esto, las escalas valorativas, los códigos de documentos como forma de cotejo y la descripción de estos, fueron los medios de fiabilidad para la obtención de información. En cuanto a la aplicación de las herramientas, se dio en dos sentidos: i) el test fue contestado por la mayoría de los miembros que conforman a la asociación, con el fin de obtener un panorama general de la situación y; ii) paralelamente los miembros de la asociación contrastaron y apoyaron sus respuestas con el *Esquema General de Componentes y Aspectos de la Metodología de Cuenca Social*, pues se tomó como una guía para que las organizaciones discutieran qué tanto han trabajado con este modelo de gestión.

Resultados preliminares: algunas anotaciones sobre la microhistoria del territorio y el quehacer de las asociaciones civiles

Si bien es complicado exponer el extenso de información que se obtuvo en este rubro, sí se pueden realizar algunas anotaciones que permitan dilucidar si el quehacer de las asociaciones civiles es acorde al contexto en el que se desenvuelven; por lo tanto, se parte de lo siguiente:

Tres de las subcuencas que conforman la parte alta de la Cuenca Río La Antigua son Xilontla, Paso Grande y Bajo Huitzilapan; mismas que, visualizadas desde la microhistoria del territorio, han sido fuertemente impactadas por el cultivo de café de sombra. Por ejemplo, su introducción durante el siglo XVIII, su expansión en época de las haciendas y el Porfiriato, la profesionalización y tecnificación que se propuso desde el Inmecafé y los años venideros tras la desregulación de su mercado internacional a finales de la década de los ochenta del siglo pasado, son puntos de quiebre que influyeron en la transformación biofísica, sociocultural y económica del área en cuestión.

Ante tales consideraciones, parte del análisis que se puede hacer del tema en cuanto a la relación café-bosque, es que las subcuencas señaladas se han visto impactadas por una serie de políticas públicas que han modificado su estructura forestal. Por ejemplo: i) durante el Reparto Agrario, los cafetos provenían de la semilla *Coffea arabica: Typica* y los árboles que los recubrían eran endémicos (cedro negro, ocote, nacaxtle) y frutales (naranja o plátano); ii) tras la incursión del Inmecafé en el territorio, no solo se introdujeron nuevas semillas de café como, *Garnica, Mundo Novo, Caturra o Bourbon*, sino también se recomendó sustituir los árboles nativos por especies del género Inga (jinicuil o Chalahuite); iii) tras el cierre del Inmecafé, una consecuencia de la crisis cafetalera fue el surgimiento de acahuals derivado del abandono de fincas y iv) la necesidad de encontrar alternativas de subsistencia ha propiciado que los finqueros retomen antiguas prácticas de producción, como la introducción de árboles frutales y endémicos.

Conscientes del breve panorama expuesto, se puede decir que tal parece las organizaciones de interés presentan quehaceres acordes al área de cobertura en la que se desenvuelven, pues el Centro de Desarrollo Comunitario (CEDECO), Conecta Tierra y ERA A.C., desarrollan una serie de acciones enfocadas en la producción de café agroecológico, así como en el fortalecimiento de procesos que aumenten las cadenas de valor; mientras que SENDAS se dedica a la conservación, reforestación, reconversión productiva, ecoturismo, producción y comercialización agroecológica; INANA se enfocan en procesos socioambientales relacionados a las abejas nativas y la sinergia que existe entre estas, las fincas cafetaleras y el bosque mesófilo de

montaña; y el objeto social de GWW-México es acercar a las comunidades a sus recursos hídricos a través del monitoreo comunitario; actividad que no solo busca conocer desde el agua qué es lo que pasa en una cuenca en cuestiones agropecuarias, de descargas y otros frentes, sino también generar saberes locales que detonen otros procesos de análisis.

Conclusiones

Dada la extensión del texto, fue complicado abordar en extenso los resultados en cuanto a la microhistoria del territorio y el grueso de información que han arrojado los indicadores que competen. No obstante, se consideró pertinente exponer la metodología que se está siguiendo en la metavaloración propuesta, pues su construcción es la base que sustenta la validez de este proyecto.

Del mismo modo, recordando que una metavaloración es un ejercicio de contraste; se aclara que este trabajo se encuentra en la fase de comparación, entre la información que el que suscribe encontró en campo y la autorreflexión que las asociaciones se encuentran realizando sobre su quehacer.

Referencias bibliográficas

- Balcazar, E. (2003). “Investigación acción participativa (IAP): Aspectos conceptuales y dificultades de implementación” en *Fundamentos en Humanidades*, vol. 4, n.º 7-8, p. 18.
- Díaz, F. y Rosales, A. (2001). “La metaevaluación y su método” en *Ciencias Sociales II-III*, n.º 93. Recuperado de: https://revistacienciasociales.ucr.ac.cr/images/revistas/RCS92_93/13.pdf
- Clegg, S., Hardy, C., Lawrence, T. y Nord, W. (2017). “Tratado de Estudios Organizacionales” en Ramírez, M. G. y Gonzalez, M. D. (Eds.), *Teorización sobre el campo. Volumen I*. Colombia: Universidad EAFIT.
- COBIJA (2017). *Seminario para la construcción compartida de un enfoque de gestión territorial de cuenca*. México: Mimeo.
- Hall, R. (1996). *Estructuras, procesos y resultados*. México: PHI

Sirvent, T. y Rigal, L. (2014). “La investigación-acción participativa como un modo de hacer ciencia de lo social” dn Merçon, J., Alatorre, G., García, H., y Núñez, C. (Eds.), *Saberes para la acción en educación para adultos. Decisión. Saberes para la Acción en Educación de Adultos*, n.º 38, p. 5.

Dinâmicas participativas: dos espaços de debates aos avanços democráticos nas conferências de saúde⁶⁰

Maria Raquel Pilar Steyer⁶¹

Introdução

Ao longo da década de 1990, o debate sobre as “instituições participativas” foi intensificado, no sentido de conferir novos desdobramentos sobre a qualidade dos espaços deliberativos como fator importante para o fortalecimento de uma gestão democrática, integrada e compartilhada. Tais experiências evidenciam a importância do exercício da sociedade civil nos conselhos de direitos, enquanto espaços de questionamento não apenas pela forma do processo decisório do Estado, mas também pelas relações entre Estado e Sociedade Civil no campo das políticas públicas.

O Controle Social enquanto atuação do poder público abarca o processo de exercício de cidadania, na qual representantes dos movimentos sociais organizados participam junto com outros segmentos na elaboração das Políticas Públicas para atender às necessidades dos indivíduos e da sociedade. No Brasil, a discussão sobre a participação popular vem acontecendo desde os anos de 1930 e 1940 quando foram elaboradas políticas públicas com o objetivo de prever infraestruturas do Estado ao atendimento às demandas das grandes concentrações produtivas, população e indústrias, nas áreas periféricas das metrópoles brasileiras. No bojo das reivindicações dos movimentos populares estava o acesso a bens, serviços e direitos sócio-políticos, até então negados àqueles que não pertenciam às classes dominantes da sociedade (Chaves e Egry, 2012).

60 Artigo decorrente do projeto de tese de doutorado, em andamento, e intitulado: Dinâmicas Participativas: uma análise sobre a intermediação das correlações de forças nos conselhos municipais de saúde da Macrorregião dos Vales (RS), sob a orientação da professora Dra. Cláudia Tirelli.

61 Assistente Social, Especialista em Saúde Coletiva, Mestre em Desenvolvimento Regional e Doutoranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Email: raquel.steyer@gmail.com

Neste sentido, a proposta desse estudo é analisar os espaços participativos de política pública de saúde marcada pela proximidade da sociedade civil e o Estado no envolvimento da ação coletiva, que são re-significados no período pós Constituição (Avritzer, 2007). Período este onde os conselhos e as conferências municipais se tornaram uma realidade para os governantes de municípios brasileiros e parte fundamental do processo de concepção, execução e controle de políticas públicas.

Um dos principais objetivos dos conselhos de saúde é levar o projeto de governo para ser discutido e avaliado pela população e, também, trazer as propostas da população aos vários níveis do governo. Embora que para assegurar o direito da sociedade civil de participar da definição das políticas públicas não seja suficiente para garantir uma participação, esse quadro pode mudar significativamente com a presença de uma sociedade civil organizada e/ou de autoridades políticas comprometidas com a democracia participativa e envolvidas na luta pelo direito à saúde no Brasil.

Dessa forma, se entende a importância das Instituições Participativas neste estudo trazendo como referência a participação popular nas pré-conferências municipal de saúde e das deliberações da 6ª conferência municipal realizadas em março e abril de 2019. Foram etapas preparatórias para a 8ª conferência estadual e 16ª conferência nacional de saúde. Demanda também uma análise sobre as necessidades em saúde expressas pela população, compreendendo uma atenção especial ao espaço político que ocupam não somente pelo discurso das propostas aprovadas, mas, fundamentalmente, na articulação participativa para intervenções em saúde no município de Rio Pardo/RS.

Novas formas de práticas participativas e de qualidade das relações entre Estado e Sociedade Civil

É importante lembrar que com a nova Constituição Federal, criada em 1988, foram instituídos novos parâmetros normativos da vida pública, criando possibilidades para a construção democrática e para a gestão pública aberta à participação de amplos setores da sociedade. Com efeito, este marco constitucional ao tempo em que significou o retorno de institui-

ções democráticas abriu possibilidades para novos arranjos na interrelação entre governo e movimentos sociais -ou como afirma Dagnino (1999), “formas de encontro entre sociedade civil e o governo”- dado, sobretudo, pela construção de relações de parceria, complementaridade e práticas de colaboração levadas a efeito via fóruns, conselhos gestores, conferências, orçamentos participativos, entre outros. (Dagnino, 1999, p. 10).

A partir de concepções coletivas, a construção de instituições democráticas seria um processo que demandaria, a princípio, a elevação dos níveis de acesso aos direitos civis, políticos e sociais e de desenvolvimento, nos termos de Dagnino (1999) de uma nova cidadania que apontasse “na direção de uma sociedade mais igualitária em todos os níveis, baseada no reconhecimento de seus membros como sujeitos portadores de direitos, inclusive aquele de participar efetivamente na gestão da sociedade”. Uma elaboração que conferisse ênfase, segundo ela, na “importância de assegurar uma das condições mesmas de existência da sociedade civil: a vigência de um conjunto de direitos, tomados como parâmetros básicos da convivência em sociedade” (Dagnino, 1999, p. 10). Uma consequência concreta dessa visão é a emergência de experiências de construção de “espaços públicos”, tanto dos que “visam promover um amplo debate no interior da sociedade civil sobre temas e interesses até então excluídos de uma agenda pública”, como dos “que se constituem como espaços de ampliação e democratização da gestão estatal” (Dagnino, 1999, p. 10).

Com isso, um conjunto de várias modalidades de participação criadas com o objetivo de diminuir a distância entre os cidadãos e o sistema político e promover a incidência de atores coletivos tem promovido o debate sobre as inovações democráticas, ao fazer da tomada de decisão um processo mais público e inclusivo, aumentando sua legitimidade.

Nesse processo, o controle social, por se configurar como um espaço público marcado pela proximidade da sociedade civil e o Estado, apresenta-se como um mecanismo possível de democratização das políticas públicas, quando os sujeitos ocupam espaços públicos em reuniões e avaliam a gestão municipal, elaboram propostas de acordo com suas demandas e deliberam sobre o uso e aplicação dos recursos públicos. O controle social é apresentado como um espaço institucional que envolve a partilha de espa-

ços de deliberação entre representações estatais e as entidades da sociedade civil, tendo como base a negociação e a parceria em seus diversos arranjos institucionalizados, sejam pelo orçamento participativo, conselhos gestores, audiências públicas, conferências ou por outro formato de participação (Pereira, 2007).

O exemplo disso está nos diferentes tipos de conselhos gestores de políticas públicas que mostram a existência de um espaço público com múltipla formação e paritária entre Estado e sociedade civil, com estrutura deliberativa e com uma expressiva quantidade de pessoas envolvidas em práticas participativas com mútuas responsabilidades. Embora esses conselhos gestores representem arranjos institucionais inovadores, a grande questão relaciona-se com a competência de interpretação dessas práticas e também de uma democratização concreta nos procedimentos de gestão pública (Tatagiba, 2002). Haja vista, que o desenvolvimento destes espaços de participação aprimora qualitativamente a capacidade de representação dos interesses e a qualidade e equidade da resposta pública às demandas sociais.

No campo da saúde, Labra (2005) refere que os conselhos de saúde constituem “uma inovação política, institucional e cultural da maior relevância para o avanço da democracia e uma singularidade no contexto latino americano” (Labra, 2005, p. 379) e está ligado a dois movimentos sociais importantes da redemocratização brasileira: de um lado, o movimento sanitarista que se fortificou no final dos anos 70 nas universidades e alguns outros setores da área de saúde (Scorel, 2008) e, de outro lado, o movimento popular da saúde, cujo objetivo principal era controlar a qualidade dos serviços de saúde (Jacobi, 1994). Cada um destes movimentos tinha um tipo de reivindicação em relação à participação social. No caso do movimento popular de saúde, a reivindicação era o controle e a autonomia da sociedade civil no processo de decisão sobre os serviços de saúde. Do lado sanitarista, a ênfase foi posta na medicina preventiva e na reorganização do papel do Estado ao sistema de saúde do país.

O movimento de saúde, entretanto, teve dois momentos importantes nos anos 80: o primeiro deles foi a “VIII Conferência Nacional de Saúde” ocorrida em Brasília, em 1986, que propôs a extinção dos “Institutos de Previdência”, que eram

a expressão maior da vigência de um direito segmentado à saúde (Gerschman, 1995, p. 78). No entanto, do ponto de vista da participação, o elemento que sobressai na VIII Conferência Nacional de Saúde foi a combinação entre a reivindicação de um Estado mais ativista por parte do movimento sanitário e de uma forma popular de controle público por parte dos movimentos populares. Esta combinação gerou a instituição participativa no conselho como forma geral da participação na saúde (Avritzer, 2007). A proposta de um sistema unificado de saúde, descentralizado e com participação popular foi apresentada sob a forma de uma emenda popular durante a Assembleia Nacional Constituinte e aprovada com algumas modificações propostas pelos setores conservadores.

Desde esse momento, o governo federal brasileiro vem vivenciando uma expansão de formas de participação social, e principalmente, na realização de um conjunto de conferências – que têm sido peça fundamental para ordenar políticas prioritárias para os ministérios e informar a agenda decisória do Congresso Nacional (Schmidt, 2006).

As conferências nacionais de saúde fazem parte da história da política de saúde brasileira desde 1937, quando instituiu a 1ª Conferência Nacional de Saúde e Educação, sendo que a VIII Conferência foi considerada como marco de transformação que estabeleceu a nova dinâmica e alterou a composição dos delegados, incorporando a participação da sociedade civil organizada dando uma nova institucionalidade e vida própria às conferências. São fóruns que criam espaços de organização política e democrática inovadora, que trabalham com conflitos e interesses diversos e interferem no rumo de formulação e diretrizes para a política pública.

São instâncias permanentes, convocadas pelo Conselho Nacional de Saúde em período de quatro em quatro anos em cada esfera de governo, cabendo aos representantes dos movimentos sociais e organizados a expressão das demandas para que as necessidades em saúde sejam atendidas.

Os Conselhos e as conferências de saúde colocaram no cenário da política pública de saúde numerosos atores sociais, que contribuíram para a formação de um tecido social de reflexão, negociação e de formação de opinião. Espaços políticos de democracia direta e de manifestação de interesses convergentes e conflituosos (Cortes, 2006).

Conferências de saúde como espaços públicos de processamento das demandas populares no município de Rio Pardo (RS)

Com base nas propostas aprovadas nas Conferências de Saúde, e pressupondo que as intervenções do setor devem atender às necessidades em saúde expressas pelas comunidades ou populações, o município de Rio Pardo/RS além de promover a 6ª Conferência de Saúde, realizou etapas de pré-conferências em doze (12) localidades situadas em bairros urbanos e zona rural. Embora a intenção fosse apreender o discurso das propostas aprovadas para intervenções em Saúde por suas pré-conferências, o mesmo espaço político serviu como parâmetro para avaliar os impactos da participação popular no município.

Rio Pardo é um município com vasta extensão territorial, localizado na região centro oriental (pampa gaúcho) a 146,4 km de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul. Por muitos anos, este município foi marcado por fortes desigualdades na oferta e acesso aos serviços de saúde, e os locais com mais necessidade estavam concentrados na zona rural, portanto, mais necessitada de bens e serviços públicos de saúde. Atualmente, quase todas as localidades de zona rural e urbanas são atendidas por serviços de saúde, compreendendo atendimentos médicos, odontológicos, de enfermagem, psicossocial, entre outros, além de boa cobertura por agentes comunitários de saúde.

O município não tem histórico de mobilização social e de lutas por uma melhor assistência à saúde, por isso, houve um movimento por parte da equipe de trabalhadores de saúde e do conselho municipal de saúde em apostar em outro modelo, outro formato para a conferência municipal de saúde. Organização da conferência em suas bases, de baixo para cima, nos bairros (região urbana com Saúde da Família), e na região rural, em nove (9) localidades, seguidas da conferência municipal, com estudo, discussão e aprovação de propostas as demais etapas de Conferências Estadual e Nacional de Saúde.

Quanto ao desenho metodológico, este foi implicado em uma pesquisa exploratória com abordagem qualitativa. A fase exploratória da pesquisa pode ser considerada a própria pesquisa, visto possibilitar a construção de

conhecimentos e respostas às hipóteses anteriormente estabelecidas (Bardin, 2008). Os estudos exploratórios, segundo Trivinos (1994) permitem ao pesquisador construir conhecimento, ter mais experiências sobre determinado problema e serve de igual forma, como base para levantar possíveis elementos que se relacionam ao problema para posteriormente desenvolver outra fase da pesquisa (Trivinos, 1994).

O levantamento de dados deu-se através da análise dos relatórios da etapa preparatória para a 6ª Conferência Municipal de Saúde e também pela própria Conferência Municipal de Saúde, pela sistematização dos dados, análise e produção dos relatórios de cada uma das etapas conforme os eixos específicos. As deliberações aprovadas que constam no relatório final da 6ª Conferência Municipal de Saúde foram classificadas de acordo com os termos dos três eixos temáticos da 16ª Conferência Nacional de Saúde. O tema da 16ª (8ª+8ª) Conferência Nacional de Saúde é “Democracia e Saúde como Direito e Consolidação e Financiamento do SUS”, subdividido em três eixos temáticos: ‘Saúde como direito’; ‘Consolidação dos princípios do Sistema Único de Saúde (SUS)’; e ‘Financiamento adequado e suficiente para o SUS’.

Como previsto, a evolução dos resultados e a discussão dos mesmos com os sujeitos locais ocorreram em dois momentos: primeiro através das pré-conferências, apresentadas nos Grupos de Trabalho que suscitaram o debate entre os participantes, favorecendo a elaboração de diversas propostas municipais. Posteriormente, com a realização da 6ª Conferência Municipal de Saúde.

Através da análise, observou-se que os documentos continham diferenças significativas na sistematização dos registros de dados. Pois para identificar os temas abordados, ao longo do período, foi organizado um roteiro de temáticas possibilitando o agrupamento das intervenções segundo o tema de cada eixo a qual estas se relacionavam. O roteiro de análise temática foi criado após leitura do material e posteriormente aplicado em cada relatório para identificar a existência daquela discussão no evento, assim como as modificações ocorridas nas propostas aprovadas que estavam relacionadas ao tema.

No caso das propostas para a intervenção em saúde, a respeito do eixo temático “Saúde como direito” o discurso destacado pelas várias comunidades foi:

Incrementar ações de saúde como maior número de exames de alta especialidade, além de atendimentos na unidade móvel de saúde [...]; Incluir educação em saúde: grupos de prevenção promoção da saúde pela equipe de profissionais [...]; Melhoria na qualidade do atendimento médico [...]; Ampliação de cobertura de agentes comunitárias de saúde e acesso a outras políticas de saúde como educação, transporte coletivo, assistência social, segurança e obras [...]; Ampliação de profissionais de saúde nas unidades rurais [...]; Melhoria de serviços de informações e acessibilidade com o intuito de impactar uma melhoria da qualidade de vida das condições de saúde (Relatório Final, 2019).

Essas colocações enfatizam a necessidade de um sistema que, sob-responsabilidade do Estado brasileiro, também atue nas condições que fortaleçam a saúde individual e coletiva, porque a saúde, “como direito fundamental do ser humano”, inclui a “formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem a redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação” (Brasil, 1990, Art. 2º).

Enquanto demanda prioritária da Plenária da 6ª Conferência Municipal de Saúde tiveram as seguintes:

Garantir que os determinantes e condicionantes de saúde (trabalho, educação, transporte, moradia, lazer, alimentação) sejam acessíveis a todas as pessoas [...]; defender o enfrentamento a violência nas relações de trabalho com foco na prevenção dos diversos tipos de violência, canais de denúncia e acompanhamento da saúde do trabalhador [...]; Fortalecer as políticas que visam o desenvolvimento da promoção da saúde e a prevenção da doença através de investimentos na vigilância em saúde [...]; Respeitar a democracia

participativa como forma de garantia de participação nos processos decisórios, fortalecendo as instâncias de controle e de participação no poder [...]; Garantir o acesso aos serviços da rede de saúde fora do território para todas as pessoas que tenham impedimentos devido ao estigma, discriminação e preconceito [...]; Garantir incentivos para o cultivo de alimentos orgânicos [...] (Relatório Final, 2019).

As demandas participativas das Conferências Municipais, além de propostas às etapas estadual e nacional, serão incorporadas nos Planos Plurianuais de Saúde e suas devidas programações e relatórios de gestão como agenda de prioridades do governo. Desta forma, criam possibilidades para se construir novas metodologias de planejamento e avaliação, diálogos, pactos e articulações entre os diferentes atores e redes sociais de relacionamentos que poderão influenciar na implementação da política pública de saúde no município e incorporar as demandas da população e suas necessidades biológicas, sociais e culturais.

Sobre o eixo temático: Consolidação dos princípios do Sistema Único de Saúde (SUS), entre as propostas, deliberadas nas pré-conferências foram “falta de entendimento dos princípios do SUS [...]; reafirmar os princípios do SUS” (Relatório Final, 2019).

Os princípios doutrinários são aqueles chamados de princípios ideológicos do SUS e que conferem legitimidade ao Sistema, além de definirem os rumos para a sua implantação, quais seja: universalidade, equidade e integralidade. Já os princípios organizativos tratam da sua organização a partir dos princípios doutrinários e orientam o processo a fim de concretizar o SUS na prática entre a regionalização e hierarquização, descentralização e comando único, além de participação social, amplamente debatida. Em várias comunidades foi ressaltada a falta de entendimento desses princípios e solicitado apoio educativo no sentido de melhor compreensão. Já as deliberações pela 6ª Conferência Municipal de Saúde, temos:

Ampliar e fortalecer a Atenção Básica como porta de entrada dos sistemas de saúde [...]; Assegurar a presença de profissionais de saúde em quantidade adequada e com a devida formação em cada território [...]; Implementar a Po-

lítica Nacional de Práticas Integrativas e Complementares no SUS [...]; Garantir a reforma antimanicomial através da ampliação e fortalecimento de Rede de Atenção Psicossocial [...]; Assegurar que a assistência integral da saúde, do diagnóstico e tratamento a atenção de agravos ocorra em serviços de saúde por profissionais habilitados e qualificados [...]; Garantir um Plano de Carreira Nacional do SUS para os servidores das três esferas de governo [...] (Relatório Final, 2019).

A importância, nesta perspectiva, é de que a assistência à saúde esteja organizada pela lógica da Atenção Básica, enquanto orientadora e ordenadora das Redes de Atenção à Saúde, descentralizada, próxima das pessoas, com cobertura de serviços e ações para população, articulando com as demais dimensões do sistema, como a média e alta complexidade, organizadas quantitativamente e qualitativamente a fim de garantias da integralidade do SUS.

Em relação ao eixo temático “Financiamento adequado e suficiente para o SUS”; houve uma unanimidade de propostas em todas as comunidades, tais como: “Descongelamento dos recursos para a saúde [...]; Aplicação devida dos recursos para a saúde pelo município/estado/união [...]; adequar o financiamento do SUS [...]; Governo estadual cumprir com os repasses financeiros aos municípios” (Relatório Final, 2019).

A conquista de suficiência e estabilidade dos recursos para o sistema público de saúde é fundamental para corresponder tanto as necessidades do sistema como os legítimos anseios da população em torno da defesa do direito constitucional à Saúde e do acesso universal e igualitário às ações e serviços do SUS.

A partir da Constituição (1988), a população brasileira passou a ser inserida num sistema de proteção social, alcançando a seguridade social como um direito universal. E com ela, a concepção de que a Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (Brasil, 1988).

Apesar desse avanço, resultado da legítima disputa dos movimentos sociais, a seguridade social tem sofrido importantes ataques, desde a década de 1990, dificultando, assim, que as pessoas alcancem efetivamente a proteção social que lhes é de direito.

As demandas a seguir foram deliberadas na 6ª Conferência Municipal de Saúde:

Assegurar a revogação da Emenda Constitucional nº 86, que trata do orçamento impositivo para retirar recursos da saúde pública e Emenda Constitucional nº 95, que congela o gasto primário da União por vinte anos [...]; Orçamentação com hospitais 100 % SUS para que seja transformado em política pública com finalidade tripartite [...]; Que o Estado seja penalizado pelo não repasse de recursos aos municípios [...]; Que 10 % dos impostos e multas de produtos potencialmente prejudiciais a saúde, tipo fumo, álcool e agrotóxicos sejam destinados diretamente ao orçamento da saúde [...] (Relatório Final, 2019).

As propostas das pré-conferências foram aprovadas pelo Regulamento Interno durante a Plenária de Abertura da 6ª Conferência Municipal de Saúde, e homologadas junto às demais deliberações da Plenária Final sendo encaminhadas à etapa da 8ª Conferência Estadual de Saúde referindo às necessidades das comunidades a serem contempladas no Plano Plurianual de Saúde e executadas pelo município.

A decisão em realizar as pré-conferências reforçou a mobilização dos envolvidos e o desejo de efetivar a democracia em ações que apresentaram resultados surpreendentes, dando espaço de fala a todos e todas.

Considerações

Para além dos conselhos e conferências, muitos espaços são criados e reformulados no dia a dia das comunidades – seja de reflexão, autoajuda, resistência, solidariedade, reivindicação e mobilização em torno de necessidades concretas da população. Essas iniciativas formam uma expressão

viva da sociedade civil em torno das relações sociais, do cotidiano e atuam para além dos espaços institucionais de participação popular, inclusive nos serviços de saúde.

Houve um importante avanço na construção de sistemas de políticas abrangentes, públicas, com concepção calcada na ideia do direito, envolvendo os diversos níveis de poder em estruturas descentralizadas em toda a nação. No entanto, esses avanços não têm sido capazes de lidar com as iniquidades na distribuição dos recursos sociais, com a violência crescente nas cidades, a corrupção no Estado ou a permanência de estruturas tradicionais de poder – todos os elementos desagregadores que se reproduzem ou mesmo avançam diante as conquistas alcançadas.

Atualmente, é preciso questionar o modelo de democracia que alcançamos e suas possibilidades futuras. Nossa perspectiva é uma democracia alicerçada em melhorias de condições de distribuição da riqueza social e à construção de uma sociedade solidária, que inclua os setores excluídos e questione as estruturas tradicionais de poder político criando possibilidade de superação. Perspectiva também de participação social em uma sociedade saudável que antes de tudo seja uma sociedade solidária, igualitária e democrática. Por isso, é preciso expandir e aprofundar os mecanismos que garantam a participação cívica e democrática, assegurando uma cidadania plena.

A proposta agora será a partir dos resultados do Relatório da 6ª Conferência Municipal de Saúde, e das demais esferas de governo estabelecer os modos de torná-los acessíveis ao maior número de pessoas, bem como monitorar o andamento das resoluções em todos os âmbitos, de forma democrática e em busca de garantir um Sistema Único e de Saúde.

Referências bibliográficas

Constituição da República Federativa do Brasil [Const.] (1988). Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas.

Congresso da Brasil (19 de setembro de 1990). Lei Orgânica da Saúde [Lei 8.080 de 1990]. DO: 18.055. Recuperado em http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%208.080-1990?OpenDocument

- Avritzer, L. (2007). “Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimação da ação” em *DADOS*, vol. 50, n.º 3, p. 21.
- Bardin, L. (2008). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Chaves, M. M. N e Egry, E. Y. (2012). “Conferências Municipais de Saúde: o movimento social organizado na construção de intervenções em saúde” em *Revista da Escola de Enfermagem da USP*, vol. 46, n.º 6, p. 7.
- Cortes, S. V. (2006). “Céticos e esperançosos: expectativas da literatura sobre participação e governança na área da saúde” em Pinheiro, R. e Mattos, R. A. de (Org.), *Gestão em redes: práticas de avaliação, formação e participação na saúde* (pp. 410-425). Rio de Janeiro: CEPESC.
- Dagnino, E. (Org.) (1999). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.
- Escorel, S. (2008). “Conselhos de Saúde: entre a inovação e a reprodução da cultura política” em *Saúde em Debate*, vol. 43, 6.
- Gerschman, S. (1995). *A democracia inconclusa: um estudo da reforma sanitária brasileira*. Rio de Janeiro: Fiocruz.
- Jacobi, P. (Coord.) (1994). *Pesquisa sobre problemas ambientais e qualidade de vida na cidade de São Paulo*. São Paulo: Cedec/SEI.
- Labra, M. E. (2005). “Conselhos de Saúde: dilemas, avanços e desafios” em Lima, N. T., Gerschman, S., Edler, F. C. e Suárez, J. M. (Org.), *Saúde e democracia: histórias e perspectivas do SUS* (pp. 353-383). Rio de Janeiro: Fiocruz.
- Pereira, M. A. G. (2007). “Modelos democráticos deliberativos e participativos: similitudes, diferenças e desafios” em Dagnino, E. e Tatagiba, L. (Orgs.), *Democracia, sociedade civil e participação* (pp. 421-452). Chapecó: Argos.
- Prefeitura Municipal de Rio Pardo (2019). Relatório Final da 6ª Conferência Municipal de Saúde, Rio Pardo.
- Schmidt, D. L. (2006). O movimento social e o governo Lula: uso de instrumentos democráticos – avanços e desafios. Brasília: Mimeo.
- Tatagiba, L. (2002). “Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil” em Dagnino, E. (Org.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.
- Triviños, A. N. S. (1994). *Introdução à pesquisa em ciências sociais; a pesquisa qualitativa em educação*. 4a ed. São Paulo: Editora Atlas.

Os desafios à conquista do direito à cidade no Brasil: a efetividade do estatuto da cidade em cidades médias do Rio Grande do Sul⁶²

*Fernanda Teixeira Jardim*⁶³

Introdução

O Estatuto da Cidade é uma lei Federal, aprovada em 2001, que trata da política urbana do Brasil e que vem consagrar princípios constitucionais que foram regulamentados pela Constituição Federal de 1988. Esta lei, construída a partir de um amplo debate da sociedade brasileira e fruto de reivindicações dos movimentos sociais que lutavam pela reforma urbana no país desde o processo de redemocratização, é considerada um marco legal brasileiro por introduzir o direito à cidade no seu ordenamento jurídico, trazendo instrumentos para colocar em prática a função social da propriedade e para a construção de cidades mais justas, sustentáveis e democráticas.

Paradoxalmente, enquanto o país se destaca, inclusive internacionalmente, por suas inovações normativas, como ter sido inscrito no Rol de Honra da ONU (UN-HABITAT), em 2006, somente pelo fato de ter aprovado a lei (Fernandes, 2016), no momento atual, verificamos um sentimento de certa descrença nesta lei tão importante para o país. Isto decorre dos questionamentos em relação a efetividade dos instrumentos do Estatuto da Cidade e a sua transposição para os Planos Diretores Municipais, o que acaba por atrasar o projeto que visa conferir o direito à cidade à população brasileira.

Assim, passados mais de uma década da aprovação da lei, é de extrema relevância a avaliação da aplicação desta lei e seus efeitos no território.

62 Este artigo apresenta resultados parciais da dissertação desenvolvida pela autora, sobre o título “A efetividade do Estatuto da Cidade para promoção do desenvolvimento urbano: avanços e desafios em cidades médias do Rio Grande do Sul”, defendida em abril de 2019, com orientação do professor Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira.

63 Arquiteta e Urbanista Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC, Brasil – Email:ftjardim@hotmail.com.

Ademais, é necessário ampliarmos o olhar sobre a problemática urbana, para além das grandes cidades e metrópoles, visualizando também as cidades médias, tendo em vista o fenômeno de descentralização em curso no país, evidenciado pelo crescimento destas cidades nas últimas décadas⁶⁴ e seus novos papéis, articulando e intermediando o desenvolvimento regional. Neste sentido, este estudo visa contribuir apresentando a previsão legal dos instrumentos do Estatuto da Cidade por parte dos municípios médios do Rio Grande do Sul (RS), utilizando-se de dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic, efetuada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2015.

Como definição de cidade média, esta tem sido tratada por seu tamanho populacional e por suas funções de intermediação. Neste estudo será utilizado como critério o porte populacional do município, ou seja, os que possuem população entre 100 mil a 500 mil habitantes, empregando a classificação utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

De forma a complementar as análises, se apresentará os resultados parciais da pesquisa de dissertação da autora em que é verificado a efetividade do Estatuto da Cidade em duas cidades médias do Rio Grande do Sul, Santa Cruz do Sul e Bento Gonçalves. Nesta segunda etapa é identificado se os instrumentos urbanísticos previstos em lei estão sendo aplicados por estes municípios. Estes resultados foram embasados na análise de documentos, tais como Plano Diretor, diagnósticos e relatórios técnicos e dados primários coletados em entrevistas, que foram realizadas no período de agosto de 2018 a novembro de 2018, com gestores e técnicos da administração pública nestes municípios.

Urbanização brasileira e o direito à cidade

O modelo de desenvolvimento, pautado no modo capitalista de produção, levou a profundas desigualdades socioeconômicas nos países pe-

64 Segundo o IBGE, os municípios de porte médio, com população entre 100 a 500 mil habitantes, tiveram taxa crescimento populacional anual de 1,60% no período de 2000 à 2010, enquanto os municípios com população superior, acima de 500 mil habitantes cresceram 1,07%. Já os municípios com população entre 50-100 mil habitantes cresceram 1,40%, os de 20-50 mil habitantes cresceram 1,12% e os de menos de 20 mil habitantes obtiveram taxa de 0,63%.

riféricos. Neste contexto, a produção do espaço passa a ser um elemento estratégico para acumulação do capital, trazendo consequências à configuração socioespacial (Botelho, 2007). No Brasil, este modelo acarretou em um processo de urbanização socialmente excludente e predatório (Rolnik, 2002).

Diante de um quadro latente de conflitos urbanos (segregação socioespacial, demanda habitacional, degradação ambiental), sobretudo a partir dos anos 70, com o incremento da população urbana, surgiram movimentos contestatórios que lutavam pela reforma urbana, preconizando o direito à cidade e a instauração da função social da propriedade. Movimentos estes que se inserem no momento pós-industrial da sociedade urbana capitalista, como expressão das contradições que afetam o cotidiano da população, como moradoras da cidade (Jacobi, 1980).

Neste sentido, a luta pela cidade é um produto das contradições que estão presentes na formação urbana do Brasil. O direito à cidade aparece como questão no momento em que a sociedade vivencia a ruptura entre a apropriação e a dominação do espaço e as contradições que emergem deste processo. Isto é revelado pelos conflitos de uso-troca dos lugares na cidade. A superação desta situação requer a transformação da realidade urbana, por meio da transformação da cidade e a instauração do direito à cidade (Carlos, 2007).

Segundo Lefebvre (2001), o direito à cidade deve ser formulado como um direito à vida urbana. O direito à cidade transformada e renovada, do urbano, como lugar de encontro, da prioridade do valor de uso e dos bens prospectados pelas novas necessidades sociais no espaço e no tempo. Complementa o autor:

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na sociedade, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade (grifo do autor) (p. 134).

Para além de uma reflexão teórica, o direito à cidade é uma evidência empírica de uma convergência de esforços para o resgate, ou a conquista de direitos fundamentais, que tem a cidade como uma dimensão espacial da vida cotidiana. Isto é revelado pelos movimentos que surgem em todas as cidades do mundo quando a vida cotidiana das pessoas é afetada substancialmente pelos processos desiguais de produção do espaço urbano (Marguti, Costa e Galindo, 2016).

Durante o processo de redemocratização do Brasil, no início dos anos 80, os movimentos sociais urbanos e suas demandas, especialmente os ligados às classes populares, foram importantes propulsores para incorporar o direito à cidade na agenda política. Neste cenário, estes movimentos propõem uma nova cultura política, assentada em direitos coletivos, onde a questão urbana é confrontada através do questionamento das ações do Estado e do planejamento urbano, e de sua relação com os reflexos dos condicionantes do mercado no desenvolvimento urbano (Jacobi, 1980).

Como agentes impulsionadores de transformação, os movimentos sociais que se articularam em torno do projeto de reforma urbana para o país, encunhando as bandeiras do direito à moradia e do direito à cidade, tiveram grandes êxitos no campo normativo, na conjuntura da abertura democrática, com a introdução do capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988, nos seus artigos 182 e 183, e depois em 2001, com a lei do Estatuto da Cidade, que traz instrumentos para regulamentação da função social da cidade e da propriedade e a para o planejamento e gestão democrática da cidade.

Como colocam muitos autores (Rodrigues e Barbosa, 2010; Rolnik, 2012; Maricato, 2014), os conflitos advindos entre o direito absoluto de propriedade e a necessidade que esta cumpra sua função social nunca foram totalmente equalizados nas nossas cidades, evidenciando que este é um projeto em disputa. Isto é comprovado pelo fato do Estatuto da Cidade, que é a lei que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, ter levado mais 13 anos para a sua aprovação e a sua implementação até hoje ainda é um desafio.

No entanto, o Estatuto da Cidade representa uma vitória da luta dos movimentos sociais pela reforma urbana, uma conquista que é o resultado de anos de mobilização e pressão. Passados mais de 15 anos da sua aprovação, a sua implementação ainda é uma bandeira que motiva movimentos nacionais e suas bases locais, seja para tratar de questões mais amplas, como para reivindicações pontuais, em que os direitos dos cidadãos são violados (Rodrigues e Barbosa, 2010). Assim, a efetivação do Estatuto da Cidade deve ser cobrada dos governantes e o seu projeto de implementação assumida pela sociedade que deseja a sua transformação.

Estatuto da cidade e seus instrumentos urbanísticos

Lei Federal 10.257 de 2001, a denominada como Estatuto da Cidade trouxe uma série de instrumentos urbanísticos para a política urbana a serem utilizados pelos municípios, de forma a se efetivarem os princípios e direitos da Constituição Federal, referentes à função social da propriedade e o direito à cidade. Assim, seus princípios gerais devem ser introduzidos na política urbana de cada município, respeitando as realidades locais, e traduzidas em leis municipais, especialmente o Plano Diretor.

A lei objetiva o desenvolvimento das cidades de forma sustentável e com maior justiça social, assim como, a democratização da gestão urbana, tornando-a mais participativa (Fernandes, 2001). Para concretizar seus objetivos, o Estatuto da Cidade trouxe inovadores instrumentos de planejamento e gestão urbana para aplicação nos municípios, mediante a formulação ou revisão de seus Planos Diretores. Diferentes dos típicos instrumentos urbanísticos, de regulação da densidade e da forma de ocupação do solo, que se vinculavam, fortemente, a dimensão física do planejamento urbano (zoneamento, taxa de ocupação, afastamentos, etc.), estes novos instrumentos visam induzir – mais do que normatizar - processos territoriais, além de trazerem a possibilidade de ampliação das possibilidades de regularização da posse urbana e a participação dos cidadãos nos processos decisórios (Rolnik, 2002).

Conforme Rolnik (2002), o primeiro conjunto de instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade, pretende coibir a especulação imobiliária e

consagrar a separação entre o direito de propriedade do direito de construir, contribuindo para justiça social e a sustentabilidade. Como instrumentos destacam-se o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, a desapropriação com pagamento em títulos, a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, entre outros.

O segundo conjunto de instrumentos, conforme a autora (*ibid.*) trata da regularização fundiária de áreas ocupadas e não tituladas da cidade, com o objetivo de garantir o direito à moradia e o direito à cidade, proporcionando maior justiça social. Entre esses instrumentos estão: Zonas Especiais de Interesse Social, Concessão de Direito Real de Uso, Concessão de Uso para fins de Moradia e Usucapião Especial de Imóvel urbano.

Por último, o terceiro conjunto de instrumentos, apresentado por Rolnik (2002), vem incorporar a participação direta (e universal) dos cidadãos nos processos decisórios, tendo como objetivo a democratização da gestão e do planejamento urbano. Tais instrumentos são: Audiências públicas, Plebiscitos, Referendos, Estudos de Impacto de Vizinhança, além da obrigatoriedade de aplicação de Orçamento Participativo.

O Estatuto da Cidade propiciou aos municípios adotarem novas políticas de planejamento e gestão urbana, de forma a promover o desenvolvimento urbano coerente com os objetivos preconizados pela lei. Cabe, no entanto, ao poder público municipal aplicar estas novas concepções, trazendo para a realidade local os mecanismos que resultarão em cidades mais justas e equilibradas.

Implementação do estatuto da cidade em cidades médias do Rio Grande do Sul

O Estatuto da Cidade ratifica a obrigatoriedade constitucional dos municípios com mais de 20 mil habitantes, entre outras situações, a terem os seus Planos Diretores. Além de impor um prazo para que os municípios elaborassem os seus Planos⁶⁵, também prevê improbidade administrati-

65 O prazo era até outubro de 2006, o qual foi prorrogado posteriormente, pela lei 11.673/2008, para junho de 2008.

va para o Prefeito que não tomasse as providências necessárias para a sua aprovação. A partir de então, muitos Municípios iniciaram a elaboração de seus Planos Diretores. Importante, ainda, foi o papel do Ministério das Cidades, criado em 2003, que realizou várias capacitações para que os Municípios elaborassem seus Planos Diretores, enfatizando, sobretudo, a participação da população nos processos.

Desde 2001, quando a lei entra em vigor, houve um acréscimo considerável no número de municípios com Plano Diretor em todo o Brasil. Conforme fontes do IBGE (2001-2015), em 2001, 17,63 % dos municípios brasileiros tinham Plano Diretor, percentual que passou para 50,02 % em 2015 e os municípios com mais de 20.000 habitantes, os percentuais passaram de 38,1 %, em 2001 para 89,21 % em 2015. Assim, foram mais de 1.800 municípios que elaboraram seus Planos Diretores, muitos em função da obrigatoriedade imposta pela lei, e outros tantos, que já o possuíam, fizeram reformulações para adaptarem-se as novas diretrizes e instrumentos do Estatuto. O Rio Grande do Sul seguiu a trajetória nacional. Em 2001, o percentual de municípios com Plano Diretor no estado era de 34,27 %, passando em 2015 para 57,74 %, sendo que para os municípios com mais de 20.000 habitantes, o percentual em 2015 chega à quase 100 % (tabela 1).

Tabela 1. Total e percentual de Municípios com Plano Diretor, segundo o tamanho da população, Rio Grande do Sul – 2015.

Município	Tamanho de população	Plano Diretor	
		Com Plano	% Município
228	Até 5000	94	41,2%
104	5001 até 10000	48	46,2%
65	10001 até 20000	46	70,8%
58	20001 até 50000	57	98,3%
24	50001 até 100000	24	100,0%
17	100001 até 500000	17	100,0%
1	Maior que 500000	1	100,0%
497		287	57,75%

Fonte dos dados brutos: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015.

Dados da população conforme censo demográfico 2010 (IBGE).

O Estatuto da Cidade, portanto, foi efetivo para que os municípios com mais de 20 mil habitantes tivessem os seus Planos Diretores, tanto a nível nacional, quanto estadual. Contudo, o acréscimo quantitativo no número de Planos Diretores não necessariamente reflete um ganho qualitativo em termos de adesão destes Planos às diretrizes e instrumentos do Estatuto da Cidade e sua efetiva aplicação.

A Tabela 2 vem apresentar a utilização dos instrumentos urbanísticos por parte dos municípios do Rio Grande do Sul com população entre 100 a 500 mil habitantes, sejam estes previstos no Plano Diretor, ou em legislação específica, conforme dados da Pesquisa Munic do IBGE, referente ao ano 2015. Analisando os dados, percebe-se que os instrumentos básicos, já consolidados mesmo antes do Estatuto da Cidade, possuem elevado índice de utilização, tais como legislação para parcelamento, zoneamento e uso do solo, código de obras, definição de perímetro urbano e contribuição de melhoria. Já os instrumentos urbanísticos voltados para a preservação do ambiente natural e de avaliação de impactos foram menos aplicados, porém com maior utilização nos municípios de maior porte. Uma exceção foi com relação ao Estudo de Impacto de Vizinhança, empregado em grande

parte dos municípios. Como também, uma baixa aplicação de instrumentos relacionados a garantia do cumprimento da função social da propriedade, como a usucapião urbano e legitimação da posse.

Tabela 2. Municípios, com população entre 100.000 a 500.000 habitantes, segundo os instrumentos de planejamento urbano no Rio Grande do Sul, total e percentual – 2015.

Total de Municípios do Rio Grande do Sul		497	
Municípios com população entre 100.000 a 500.00 habitantes no RS		17	
Instrumentos de Planejamento Urbano	Total RS	Entre 100.000 à 500.000 hab.	
		Tot.	%
Plano diretor – existencia	287	17	100%
Legislação sobre área e/ou zona especial de interesse social	273	17	100%
Legislação sobre zona e/ou área de especial interesse	219	17	100%
Lei de perímetro urbano	489	17	100%
Legislação sobre parcelamento do solo	426	17	100%
Legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo	409	17	100%
Legislação sobre solo criado ou outorga onerosa do direito de construir	189	16	94%
Legislação sobre contribuição de melhoria – existencia	444	15	88%
Legislação sobre operação urbana consorciada – existencia	129	16	94%
Legislação sobre estudo de impacto de vizinhança	191	16	94%
Código de obras	389	17	100%
Legislação sobre zoneamento ambiental/zoneamento ecológico-econômico	147	13	76%
Legislação sobre servidão administrativa	60	6	35%
Legislação sobre tombamento	110	14	82%
Legislação sobre unidade de conservação	73	10	59%
Legislação sobre concessão de uso especial para fins de moradia	114	7	41%
Legislação sobre usucapião especial de imóvel urbano	55	3	18%
Legislação sobre direito de superfície	89	8	47%
Legislação sobre regularização fundiária	130	14	82%
Legislação sobre a legitimação de posse	30	3	18%
Legislação sobre estudo prévio de impacto ambiental	147	7	41%

Fonte dos dados brutos: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015.

Dados da população conforme censo demográfico 2010 (IBGE).

Destaca-se a ampla utilização de instrumentos mais inovadores, como a outorga onerosa do direito de construir e zonas especial de interesse social, além do Estudo de Impacto de Vizinhança. O primeiro trata-se de um instrumento de natureza tributária, de relevante interesse na sua aplicação por parte dos municípios. Mas também pode ser um instrumento almejado pelos investidores imobiliários e se utilizado de forma desvirtuada dos propósitos do Estatuto da Cidade, como forma de potencializar os índices urbanísticos, pode acarretar uma mercantilização do solo urbano (Ferreira e Maricato, 2002).

O segundo instrumento mais empregado pelos municípios, a zona especial de interesse social, é uma importante ferramenta de planejamento para delimitar áreas para previsão de moradias populares e regularização fundiária, no entanto, sua efetiva aplicação depende de políticas públicas integradas, que nem sempre são implementadas, ou seja, a mera delimitação de zoneamento não traduz, necessariamente, a realização da regularização fundiária. Observa-se a baixa utilização dos demais instrumentos voltados para facilitar a aplicação de tais políticas, como legislação sobre regularização fundiária, usucapião especial de imóvel urbano, concessão de uso especial para fins de moradia e operação urbana consorciada.

E o último instrumento, o Estudo de Impacto de Vizinhança, é fundamental para análise de impactos urbanos e têm sido bastante utilizados pelos municípios. No entanto, estudos demonstram que em muitos municípios em que este é aplicado há uma ineficiência em relação a participação da população nos processos envolvendo os licenciamentos de empreendimento e atividades (Jardim, 2011; Araújo e Campante, 2017)

Podemos observar, assim, uma tendência dos municípios médios do Rio Grande do Sul à incorporação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, o que representa um grande avanço, no entanto, apesar da previsão legal, questiona-se se estes instrumentos vêm sendo aplicados de forma efetiva. Algumas distorções na utilização dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade já são percebidas, como instrumentos que são mencionados no Plano Diretor, mas que não são autoaplicáveis, dependendo de legislação específica para sua implementação e muitos não delimitam prazo para aprovação de tais leis. Muitos municípios não promoveram um debate

sobre as questões urbanas, gerando planos diretores modelos, de aplicação em qualquer município, descompassados do ambiente local. Portanto, em grande parte dos municípios, a incorporação das diretrizes e instrumentos não veio acompanhada de um efetivo reatamento territorial (Montadon e Santos Junior, 2011).

Desta forma, é imprescindível que as avaliações sobre a implementação desta política busquem compreender, no contexto local da sua implementação, os fatores que condicionam e interferem para sua efetividade e, portanto, influenciam na construção ou adiamento do projeto de reforma que representa o Estatuto da Cidade.

Efetividade do estatuto da cidade nas cidades médias de Santa Cruz Do Sul e Bento Gonçalves

O estado do Rio Grande do Sul possui 497 municípios, sendo que destes, 17 possuem porte populacional entre 100 a 500 mil habitantes e somente a capital, Porto Alegre, com 1.409.351 habitantes, conta com uma população acima de 500 mil habitantes, conforme dados do censo demográfico do IBGE de 2010. Dos municípios de porte médio, 8 pertencem a região metropolitana de Porto Alegre.

Os municípios de Santa Cruz do Sul e Bento Gonçalves são municípios de porte médio, inseridos fora do perímetro metropolitano⁶⁶, que realizam forte articulação com os municípios de sua região de influência e com os demais de hierarquias superior da rede urbana do estado. Como cidades que desempenham papéis de intermediação, exercem atratividade econômica e populacional, propiciando o desenvolvimento econômico e dinamismo de suas funções urbanas. Neste sentido, tendem a expansão urbana e ao crescimento dos investimentos imobiliários. Mas também, tentem a retratar as desigualdades de acesso à cidade, tal como já ocorre nas grandes metrópoles, o que denota a importância do planejamento urbano destas cidades e seu alinhamento com os preceitos do Estatuto da Cidade.

66 Utilizamos a denominação de municípios não metropolitanos aqueles que não fazem parte da Região Metropolitana de Capital estadual, Porto Alegre (RMPA).

Em Santa Cruz do Sul, o primeiro Plano Diretor do município após o Estatuto da Cidade foi a Lei Complementar 335 de 2007. Atualmente, o Plano Diretor passa por renovação, sendo que o projeto de lei já se encontra na câmara de vereadores para aprovação. Conforme Quadro 1, o Plano Diretor vigente menciona todos os instrumentos analisados, com exceção do consórcio imobiliário. A proposta de revisão do Plano Diretor, projeto de lei nº 31 de 2018, também não faz menção a este instrumento, mas ele consta na Lei que regulamenta as Zonas de Interesse Social, como possibilidade de uso para promoção de intervenções em ZEIS.

O relatório demonstra que os instrumentos do Estatuto da Cidade foram mencionados no Plano Diretor, mas não são aplicados, remetendo a regulamentação por meio de legislação específica, sendo que não há definição quanto a prazos para aprovação destas leis. A exceção para a Zona Especial de Interesse Social, que foi regulamentada pela lei 530 de 2012, definindo parâmetros para a instituição de áreas para habitação popular. Fica evidente, portanto, a baixa efetividade do Estatuto no município de Santa Cruz do Sul, considerando que a maioria dos instrumentos estão citados no Plano Diretor, mas não são autoaplicáveis. Ainda, passados onze anos da aprovação do primeiro Plano Diretor após o Estatuto da Cidade, os instrumentos não foram regulamentados e não estão sendo utilizados, como também não foram contemplados na revisão atual do Plano Diretor.

Em Bento Gonçalves, o primeiro Plano Diretor que foi elaborado pós o Estatuto da Cidade, foi em 2006. Depois deste, houve uma revisão que foi aprovada em julho de 2018, a Lei Complementar 200/2018, contudo, alguns instrumentos já foram regulamentados desde 2006 (quadro 2).

Quadro 1. Plano Diretor e instrumentos de Planejamento Urbano em Santa Cruz do Sul.

SANTA CRUZ DO SUL					
	EXISTÊNCIA	LEI	ANO	APLICA	OBSERVAÇÕES
Plano diretor anterior	SIM	-	1998	-	-
Plano diretor atual	SIM	335	2007	-	Em processo de revisão
Instrumentos					
Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios	Sim, plano diretor	335	2007	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação.
Iptu progressivo no tempo	Sim, plano diretor	335	2007	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação.
Desapropriação com pagamento em títulos	Sim, plano diretor	335	2007	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação.
Consórcio imobiliário	Sim, lc 530/2012	530	2012	NÃO	Menciona na legislação específica que regula ZEIS.
Outorga onerosa do direito de construir	Sim, plano diretor	335	2007	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação.
Direito de superfície	Sim, plano diretor	335	2007	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação.
Transferência do direito de construir	Sim, plano diretor	335	2007	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação.
Operações urbanas consorciadas	Sim, plano diretor	335	2007	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação.
Direito de preempção	Sim, plano diretor	335	2007	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação.
Zona especial de interesse social	Sim, legislação específica	530	2012	SIM	-
Usucapião especial para fins de moradia	Sim, plano diretor	335	2007	NÃO	Consta no Plano Diretor, mas não é utilizado
Concessão de direito real de uso	Sim, plano diretor	335	2007	SIM	-
Estudo de impacto de vizinhança	Sim, plano diretor	335	2007	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação.

Fonte: elaborado pela autora a partir de informações da legislação e entrevistas.

Quadro 2. Plano Diretor e instrumentos de Planejamento Urbano em Bento Gonçalves.

BENTO GONÇALVES					
	EXISTÊNCIA	LEI	ANO	APLICA	OBSERVAÇÕES
Plano diretor anterior	SIM	-	2006	-	-
Plano diretor atual	SIM	200	2018	-	-
Instrumentos					
Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios	Sim, plano diretor	200	2018	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação. Já mencionado no PD 2006.
Iptu progressivo no tempo	Sim, plano diretor	200	2018	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação. Já mencionado no PD 2006.
Desapropriação com pagamento em títulos	Sim, plano diretor	200	2018	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação. Já mencionado no PD 2006.
Consórcio imobiliário	Não	-	-	NÃO	-
Outorga onerosa do direito de construir	Sim, plano diretor	200	2018	SIM	Instrumento utilizado desde 2006, regulamentado no Plano Diretor anterior.
Direito de superfície	Sim, plano diretor	200	2018	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação. Já mencionado no PD 2006.
Transferência do direito de construir	Sim, legislação específica	6130	2016	SIM	Instrumento regulamentado pela lei 6130/2016.
Operações urbanas consorciadas	Sim, plano diretor	200	2018	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação. Já mencionado no PD 2006.
Direito de preempção	Sim, plano diretor	200	2018	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação. Já mencionado no PD 2006.
Zona especial de interesse social	Sim, plano diretor	200	2018	SIM	Instrumento utilizado desde 2006, regulamentado no Plano Diretor anterior.
Usucapião especial para fins de moradia	Sim, plano diretor	200	2018	NÃO	Remete a legislação específica, sem prazo para aprovação. Já mencionado no PD 2006.
Concessão de direito real de uso	Não	-	2018	NÃO	-
Estudo de impacto de vizinhança	Sim, plano diretor	200	2018	SIM	Instrumento utilizado desde 2006, regulamentado no Plano Diretor anterior.

Fonte: elaborado pela autora a partir de informações da legislação e entrevistas.

O município já utiliza desde 2006 os seguintes instrumentos: outorga onerosa do direito de construir; Zona Especial de Interesse Social e; o Estudo de Impacto de Vizinhança. A transferência do direito de construir foi regulamentada em 2016, por meio de uma legislação específica, a LC 6130/2016. Já os demais instrumentos, que constavam mencionados no Plano de 2006, não foram regulamentados. Nesta nova versão do Plano Diretor, a LC 200/2018, os instrumentos são apresentados, remetendo a regulação mediante a aprovação de uma legislação específica, sendo que não foi definido prazo para a aprovação destas leis.

Neste sentido, identificamos que em Bento Gonçalves alguns dos instrumentos do Estatuto da Cidade já são utilizados desde a primeira versão do Plano Diretor após o Estatuto da Cidade, o que representa um ganho em termos de planejamento para a cidade e de experiências acumuladas. Entretanto, os demais instrumentos, especialmente os visam coibir a especulação imobiliária e propiciar que a propriedade cumpra a sua função social, tais como o IPTU progressivo e o parcelamento e edificação compulsório, não foram regulamentados nestes últimos 12 anos, demonstrando as resistências na aplicação de instrumentos de limitação do direito de propriedade.

Considerações

Reconhecidamente o Estatuto da Cidade foi um grande passo para a reformulação da política urbana no país, sendo que os dados comprovam que houve um certo progresso na implementação desta política, com a previsão legal dos seus instrumentos por parte dos municípios, inclusive os de médio porte, como demonstram os dados analisados para o estado do Rio Grande do Sul. No entanto, os estudos complementares, realizados nos municípios de Santa Cruz do Sul e Bento Gonçalves demonstraram que, apesar da previsão legal, grande parte dos instrumentos não vêm sendo utilizados.

Mesmo após a revisão recente dos Planos Diretores, os instrumentos não foram regulamentados, o que evidencia a necessidade de esforços para garantir a efetiva aplicação dos instrumentos, considerando que este atraso

acaba por limitar as possibilidades de acesso ao direito à cidade. Contudo, é preciso que haja uma convergência em termos de política em nível nacional, como ocorrida no período da aprovação da lei e posteriormente com as campanhas para aplicação dos Planos Diretores Participativos, que certamente influenciaram na incorporação legal dos instrumentos do Estatuto da Cidade nestes Planos.

No entanto, a conjuntura política atual do país não é favorável à continuidade das mudanças pretendidas pela proposta do Estatuto da Cidade. Assim, o debate em torno deste projeto deve continuar, pois sua implementação ainda é um processo a ser conquistado pela população, revelando que a disputa pela cidade continua centrando os conflitos e as discussões sociais no Brasil.

Referências bibliográficas

- Araújo, R. e Campante, A. (maio, 2017). “Estudo de Impacto de Vizinhança: questões e desafios de sua implementação. Reflexões a partir da experiência de Belo Horizonte. Trabalho apresentado” em *XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, São Paulo, Brasil.
- Rodrigues, E. e Barbosa, B. (2010). #Movimentos populares e o Estatuto da Cidade” em Carvalho, C. e Rossbach, A. (Org.), *Estatuto da Cidade: Comentado* (pp. 23-34). São Paulo: Aliança das Cidades.
- Botelho, A. (2007). “A cidade como negócio: produção do espaço e acumulação de capital no município de São Paulo” em *Cadernos Metrópole*, n.º 18, pp. 15-38.
- Carlos, A. (2007). *O espaço urbano: Novos escritos sobre a cidade*. São Paulo: Labur Edições.
- Ferreira, J. e Maricato, E. (2002). “Operações Urbanas Consorciadas: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento das desigualdades?” em Osório, L. (Org.), *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.
- Fernandes, E. (2001). “Direito Urbanístico e Políticas Urbanas no Brasil: Uma Introdução” em Fernandes, E. (Org.), *Direito Urbanístico e Políticas Urbanas no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey.

- Fernandes, E. (2016). “Estatuto da Cidade, 15 anos depois: razão de descrédito ou razão de otimismo?” em Rossbach, A. (Org.), *Estatuto da Cidade: A velha e a nova agenda urbana: Uma análise de 15 anos da lei* (). São Paulo: Cities Alliance. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2001/2015). Pesquisa De Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios Brasileiro.
- Jacobi, P. (1980). “Movimentos Sociais Urbanos no Brasil” em *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)*, n.º 9, pp. 221-236.
- Jardim, F. (2011). *Uma abordagem sobre a atividade do empreendedor imobiliário na implementação do Estudo de Impacto de Vizinhança* [Trabalho de Especialização]. Fundação Escola do Ministério Público, Porto Alegre.
- Lefebvre, H. (2001). *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro.
- Marguti, B., Costa, M. A. e Galindo, E. (2016). “A trajetória brasileira em busca do direito à cidade: os quinze anos do Estatuto da Cidade e as novas perspectivas à luz da nova agenda urbana” em Costa, M. C. (Org.), *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana* (pp. 11-28). Brasília: IPEA.
- Maricato, E. (2014). *Impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes.
- Montandon, D. e Santos Junior, O. (2011). Sínteses, desafios e recomendações. In: Montandon, D. e Santos Junior, O. (Org.), *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas* (). Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Rolnik, R. (2002). *Estatuto das Cidades: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, coordenação de publicações.
- Rolnik, R. (2012). “Dez anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo” em Ribeiro, A., Vaz, L. e Silva, M. (Org.), *Leituras da cidade* (). Rio de Janeiro: ANPUR - Letra Capital.

Identificación de bienes y servicios ecosistémicos del bosque de caldén⁶⁷

Diego Tello⁶⁸

Introducción

Los bosques nativos del mundo proporcionan bienes y servicios ecosistémicos a la sociedad. Diferentes autores identifican y clasifican, a partir de determinadas funciones ecosistémicas, cuatro tipos de beneficios, denominados bienes y servicios ecosistémicos (BSE): de hábitat, de abastecimiento, de regulación, y culturales (de Groot, 1987; R. S. de Groot, Wilson y Boumans, 2002). Por su parte, la Evaluación de Ecosistemas del Milenio (2005) define a los BSE como “los beneficios que la gente obtiene de los ecosistemas” (p. 49). Esta clasificación ordena los mismos en cuatro grandes categorías: *de apoyo, de aprovisionamiento, de regulación, y culturales*. Los servicios de apoyo son aquellos necesarios para la producción de todos los servicios de los ecosistemas, tales como fotosíntesis, formación del suelo, productividad primaria, ciclo de nutrientes y del agua. Los servicios de aprovisionamiento son los productos que la gente obtiene de los ecosistemas: alimentos, fibra, combustibles, productos genéticos, plantas medicinales, etcétera. Los servicios de regulación incluyen los aportes que brindan los bosques al clima (local y global), al régimen hídrico, al control de la erosión, a la polinización y a la regulación de inundaciones, entre otros. Los servicios culturales son los beneficios no materiales que las personas obtienen de los ecosistemas, los cuales abarcan la diversidad cultural, las relaciones sociales, los valores estéticos, la recreación y el ecoturismo, entre los principales.

67 Proyecto de Tesis Doctoral: Valoración económica y multicriterio de políticas de conservación del bosque de caldén de la provincia de Córdoba - Director: Doctor Jorge De Prada - Doctorado en Ciencias Económicas, mención ciencias empresariales, orientación administración, de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.

68 Licenciado en Administración de Empresas, Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC) – Docente-investigador, Facultad de Ciencias Económicas, UNRC - dtello@fce.unrc.edu.ar.

Cuando los bosques nativos son gestionados en establecimientos agropecuarios, los servicios ecosistémicos presentan particularidades en cuanto a su valoración económica. En este sentido, los BSE pueden ser comerciales y no comerciales, dependiendo de la existencia de un mercado para su provisión, quedando su manejo sujeto a la decisión, tanto del productor como de la sociedad en su conjunto. Los BSE comerciales son aquellos en los que es posible determinar un valor económico a partir de un precio de mercado, es decir, a partir del acuerdo social que surge de la interacción entre quienes proveen los BSE y quienes se benefician de los mismos; por ejemplo, los alimentos, especies medicinales, fibra y energía y recreación constituyen casos de BSE con mercados establecidos (de Groot y otros, 2002). En tanto, los BSE no comerciales constituyen aquellos que no cuentan con un valor de mercado, por caso, el aporte de los bosques a la regulación del clima, al ciclo hidrológico, a la protección del suelo, a transmitir un determinado valor espiritual, entre otros (Bockstael y Freeman III, 2005; de Groot y otros, 2002).

El bosque nativo de caldén de Argentina constituye un ecosistema boscoso multifuncional escasamente estudiado desde la gestión sistémica de los BSE. Este bosque conforma un distrito fitogeográfico con predominancia del árbol del caldén (*Prosopis caldenia*), en transición con sabanas de gramíneas, dunas con vegetación psamófila y suelos salinos con matorrales o estepas halófilas (Cabrera, 1976). El bosque del caldén constituye un endemismo, único en el mundo, de importancia nacional e internacional, y ha sido considerado en diferentes trabajos de investigación (Boyero, 1985; Galera, 2000; Lell, 2004). Sin embargo, la parcialidad de los estudios realizados presenta dificultades para el diseño de un sistema de gestión integral de los BSE comerciales y no comerciales que brinda este ecosistema, esto es, dichos marcos de referencia han abordado los beneficios del bosque del caldén desde una postura disciplinar, especializada, sin considerar su estudio a partir de una visión ecosistémica integral.

Considerando lo anteriormente expuesto, el objetivo general de este capítulo es, por tanto, identificar y clasificar los beneficios que produce el bosque nativo de caldén gestionado por establecimientos agropecuarios privados, y analizar su estado de valoración económica, todo ello a partir de una perspectiva ecosistémica.

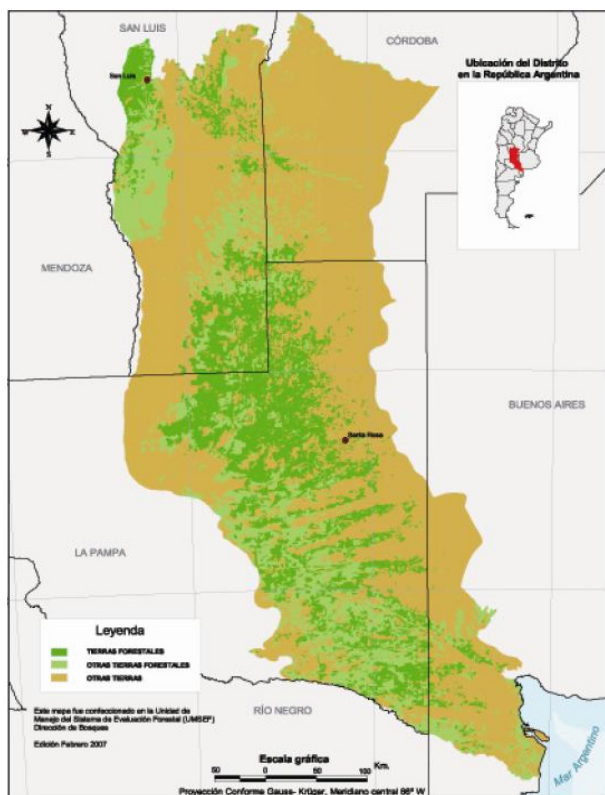
Metodología

Para la identificación de los servicios ecosistémicos del bosque de caldén se revisa la información existente en la literatura, se sistematiza la misma adaptándola al novedoso marco de servicios ecosistémicos que realiza la Evaluación de Ecosistemas del Milenio (2005).

En cuanto al valor económico de los BSE, se analiza no solamente la literatura existente respecto al tema sino, además, la información provista por el Censo Nacional Agropecuario 2002, identificando a partir de la misma, cuáles son las actividades económicas desarrolladas por los productores agropecuarios en el bosque de caldén.

El área de estudio se corresponde con el distrito biogeográfico del bosque del caldén y ocupa aproximadamente 3.500.000 ha (AAVV, 2006) entre las provincias de Buenos Aires, Córdoba, La Pampa y San Luis.

Figura 1. Ubicación del distrito del caldén en Argentina.



Fuente: Mapa Forestal Distrito del Caldén (AAVV, 2006)

Resultados y discusiones

En este apartado se identifican y describen aquellas subcategorías de servicios ecosistémicos —de las cuatro categorías principales— que brindan específicamente los bosques de caldén. Se seleccionan, además, las alternativas de valoración económica que se consideran de mayor pertinencia para cada uno de estos servicios.

Servicios de Apoyo

Uno de los beneficios que menciona la literatura y que pudiera considerarse como servicios de apoyo del ecosistema del bosque de caldén es la *productividad primaria*. El cálculo de su valor económico se ha elaborado en base a información provista por diferentes trabajos relacionada con: a) biomasa del pastizal, b) producción de frutos y, c) biomasa del árbol. La productividad primaria brinda apoyo para la producción de forraje, hábitat, polinización y volumen maderable. Roberto, Frasier, Goyeneche, González y Adema (2008) consideran que la productividad primaria del pastizal en el bosque de caldén se podría estimar entre 767 y 1.224 kg de materia seca por hectárea (MS/ha.) por año suponiendo una situación climática regular. En tanto, respecto a la producción de frutos, Privitello y Gabutti (1993) midieron que la producción de chauchas o vainas de caldén varía entre 0,79 a 622 kg MS/ha por año. Por su parte, la productividad primaria arbórea sin manejo varía entre 320 y 520 kg MS/ha por año (Andrade y Ibrahim, 2003); (AAVV, 2006), mientras que con manejo puede llegar a más de 3000 kg MS/ha por año (Bogino, 2005b). De esta manera, el incremento medio anual de la materia seca por hectárea de un bosque de caldén puede variar entre 1088 y 2366 kg/ha/año y potencialmente alcanzar los 4846 kg MS/ha. con manejos silvoculturales.

Servicios de aprovisionamiento

En el bosque de caldén se identificaron los siguientes servicios de aprovisionamiento: producción de alimentos, de fibras y combustibles, y de plantas medicinales.

Alimentos

El bosque de caldén ha sido utilizado para la cría de diferentes tipos de ganado. La actividad ganadera, se constituye de producción bovina y, en forma incipiente, comienza a desarrollarse la producción de carne de cérvidos (Pordomingo, 2001). En tanto que la producción de miel puede incluirse como una actividad complementaria a la producción ganadera (Coirini y Karlin, 2011).

Considerando a la ganadería como BSE de provisión, la productividad primaria herbácea del bosque de caldén genera condiciones para la receptividad de ganado. Tal como se mencionó en la categoría Servicios de Apoyo, Roberto y otros (2008) estiman la productividad primaria del pastizal con un valor máximo cercano a 1300 kg MS/ha por año, en tanto Piazza (2006) estima un valor medio de 1895 kg MS/ha/año pero incluyendo a especies no forrajeras. Adicionalmente, pueden obtenerse, en épocas de sequías, la producción de frutos (chauchas o vainas) del caldén comestibles para los animales (Privitello y Gabutti, 1993). Teniendo en cuenta dicha productividad y el consumo promedio de un bovino, la receptividad ganadera podría variar entre 0,3 y 0,4 Equivalente Vaca (EV)/ha/año con una producción de carne potencial de hasta 45 kg carne/ha por año bajo un sistema de producción de cría (Privitello, 2008). En el caso de la receptividad ganadera para la producción de ciervos, Pordomingo (2001) la estima entre 3 a 1 EV/ha. En ambos aprovechamientos es posible utilizar otros subproductos como cueros y, en caso de los ciervos, la cornamenta y el velvet.

En términos de producción de miel se toman en cuenta las especies polen nectaríferas del bosque de caldén y la producción actual de miel y cera. Andrada (2003) analiza la importancia de especies de plantas de importancia para la generación de néctar y polen por parte de las abejas en el sur del distrito del caldenal, identificando 32 especies polen-nectaríferas nativas (70 % de las especies estudiadas). Considerando estas especies, Ortellado (2002) indica que el rendimiento anual de miel varía entre 30 y 40 kg/colmena para un productor apícola con bosque de caldén, dependiendo del nivel tecnológico adoptado. Asimismo, es posible obtener como sub-

producto el aprovechamiento de cera, polen, propóleo, reinas y núcleos (Coirini y Karlin, 2011).

Fibras y combustibles

En base a la literatura específica y la estadística forestal se identificó la generación y el aprovechamiento silvícola. Tal como fue mencionado en el apartado referido a servicios de Apoyo, la productividad primaria arbórea sin manejo alcanza aproximadamente 520 kg MS/ha. por año (Andrade y Ibrahim, 2003), valor este que puede incrementarse a 3000 kg MS/ha. por año (Bogino, 2005a) en el caso de realizarse un manejo forestal sostenible. Actualmente, la proporción de extracción es, en términos de productos, un 95 % para leña (y/o carbón), 4 % para postes y varillas y de un 1 % para rollizos (de aserrado) (Dirección de Bosques, 2013).

Plantas Medicinales

El bosque de caldén provee hábitat para el desarrollo de varias especies de plantas medicinales. En este sentido, Cisneros y otros (2002) identificaron cincuenta y nueve (59) especies medicinales en este ecosistema. Es un recurso que aún no ha sido explotado económicamente en estos bosques —o al menos citado en la literatura— y que se podría constituir en un producto con valor comercial.

Servicios de Regulación del bosque de caldén

En esta categoría se identificaron servicios de regulación del clima, del régimen hídrico, así como de protección del suelo.

Regulación del clima

Los bosques almacenan carbono y su desmonte constituye una de las causas de emisión de gases de efecto invernadero. Risio, Herrero, Bogino y Bravo (2014) estimaron que la reserva promedio de carbono total del árbol de caldén (biomasa aérea y del suelo) es de 9,6 tn/ha.

Regulación del Régimen Hídrico

El bosque de caldén aporta a la regulación del balance hídrico y su reemplazo por cultivos genera alteraciones hidrológicas en el sistema que son perjudiciales al bienestar humano. Jayawickreme, Santoni, Kim, Jobbágy y Jackson (2011) obtuvieron que en suelos salinos la superficie con bosque de caldén mantiene un drenaje profundo nulo ($<1\text{mm/año}$) y evita el contacto con zonas de sales no saturada, en tanto, si se realiza el cambio de uso del suelo para la producción de cultivos, se producen progresivos ascensos freáticos (de aproximadamente 77 mm/año), y una movilización de sales hacia los acuíferos (de aproximadamente 4000 mg/Litro).

Protección del suelo

La erosión de suelo constituye una pérdida de bienestar humano a partir de la generación de problemas por el productor que afectan no solo a sí mismo sino también a terceros. La erosión produce efectos negativos dentro y fuera de los establecimientos agropecuarios; los primeros afectan negativamente la fertilidad y productividad de los suelos, en tanto los segundos afectan a terceros, produciendo externalidades multilaterales (Cristeche y de Prada, 2010). En el caso de la afectación dentro del predio por erosión hídrica, la degradación de suelo es a partir de la formación de cárcavas, la erosión laminar, el descabezamiento de perfiles y los anegamientos son síntomas de erosión hídrica en el distrito de caldén (Adema, Babinec, Buschiazzo, Martín y Peinemann, 2003). En el caso de efectos de este tipo de erosión fuera del predio, se produce a partir de la afectación a terceros a través de sedimentación y contaminación de cuerpos y cursos de agua, inundación y rotura de caminos, entre otros (Cristeche y de Prada, 2010). En este sentido, el bosque de caldén ha sido estudiado como agente biológico protector del suelo por erosión eólica e hídrica.

En el caso de la erosión eólica dentro del sitio, Buschiazzo y Aimar (2003) manifiestan que se genera a través de la pérdida de masa total de suelo y la selección de partículas finas y que ambos efectos pueden constituirse en un proceso de degradación irreversible. Lorda (2009) determinó que en suelos de la pampa semiárida el umbral anual de pérdida del suelo

por acción del viento puede ser de hasta 8 tn/ha. y, en el caso de remoción de partículas finas (cambio de textura), Buschiazzo y Aimar (2003) estiman que podría darse a partir de un valor menor a un 3 % de contenido de materia orgánica en el suelo. Asimismo, la erosión de suelo puede causar efectos fuera del sitio, a partir de la presencia de polvo atmosférico generando problemas de intransitabilidad en caminos, así como de salud (respiratorios) (Colazo y Buschiazzo, 2015).

Servicios culturales

En esta categoría se identificaron servicios tales como recreación, valor estético e intrínseco.

Recreación y Ecoturismo

El bosque de caldén se constituye como un lugar de actividades vinculadas al ecoturismo. En los últimos años se ha incrementado el turismo en las áreas protegidas representativas del distrito del caldén, por ejemplo al 2007 la Reserva Parque Luro recibió a más de 47.000 turistas de los cuales recibió a más de 2500 personas para el avistaje de la brama de ciervos (Bertone, 2010). En tanto el Parque Nacional Lihue Calel, recibió en promedio 8500 visitantes entre 2011 y 2012 (APN, 2013).

Valores estéticos

En términos de preservación, se identifican especies y/o ecosistemas por el tipo de exclusividad o rareza, lo que suele conducir a la creación de áreas protegidas para su protección. En este sentido, el bosque de caldén cuenta con 17 endemismos (Cisneros y otros, 2002) de los cuales uno ellos es el árbol del caldén. El bosque del caldén cuenta con 30.454 hectáreas protegidas en 9 áreas con uso restringido y 665.000 ha en un corredor biogeográfico con uso regulado (AAVV, 2006).

Valor intrínseco

El árbol del caldén constituye una fuente de inspiración de diversas formas: es el árbol emblemático de la provincia de La Pampa, siendo incorporado en su escudo provincial; la comunidad del pueblo originario Ranquel lo considera un árbol sagrado (Rosacher, 2002) y los gauchos de la región del caldén lo conmemoran en una fiesta tradicional que lleva su nombre (Fiesta provincial del Caldén en Nueva Galia, San Luis). En este sentido, además de los endemismos mencionados en el distrito del caldén, en el parche sur de bosque de caldén de Córdoba, la Asociación Internacional de Ornitología Bird Life International considera un área de importancia ornitológica para la conservación de aves (AICA) por ser hábitat de una importante variedad de especies acuáticas (aproximadamente 30.000 aves acuáticas censadas), y propone la creación de un área protegida de 80.000 ha, denominada como “Lagunas del suroeste de Córdoba y relictos del Caldenal” (Miatello, 2005).

Por su parte, tres autores analizan el potencial de cuatro BSE comerciales del bosque de caldén. Coirini y Karlin (2011), Lell (2004) y Boyero (1985) reconocen el potencial del bosque para la categoría alimentos (uso pastoril y apícola), fibras y combustible (uso para producción forestal maderable y leña), productos medicinales (extracción de plantas medicinales) y la recreación y ecoturismo (coto de caza).

Conclusiones

El objetivo de este capítulo fue identificar y clasificar los BSE que produce el bosque de caldén gestionado por establecimientos agropecuarios privados en Argentina, así como analizar su estado de valoración económica considerando la perspectiva integral ecosistémica. Si bien la literatura referida a los beneficios que pudieran obtenerse de este ecosistema reconoce veinticinco bienes y servicios distribuidos en las cuatro categorías, el análisis realizado permite identificar diez BSE: tres pertenecientes a la función de Aprovisionamiento, tres son de Regulación, tres son de tipo Cultural y uno corresponde a un BSE de Apoyo. En cuanto a la existencia del valor económico de los BSE comerciales es posible afirmar que los servicios de

aprovisionamiento son de característica comercial y, de hecho, poseen un valor de mercado en el bosque de caldén con la única excepción de las plantas medicinales. En contraste, los servicios de regulación y los servicios culturales no han sido valorados (con la excepción de la recreación y el ecoturismo) y, por lo tanto, no disponen de precios asignados por el mercado.

Consecuentemente, el decisor privado ha derivado beneficios de los bienes comerciales del bosque y, posiblemente, estos aisladamente no compiten en condiciones favorables con otros usos más extractivos como la agricultura pues no hay incentivos para su aprovechamiento por el productor. Por lo tanto, para conservar los beneficios de los bienes y servicios que brinda el bosque de caldén se hace necesario contabilizar e incluir en la toma de decisiones al menos seis de los diez BSE que aún no han sido valorados, existiendo un conjunto de técnicas ad-hoc para aproximar su valor.

Por último, este capítulo constituye una primera aproximación al número de BSE provistos por el bosque de caldén, que no pretende ser estática. Es necesario profundizar los estudios para identificar el estado de provisión de los BSE identificados y, más aún, estudiar los otros quince BSE aún no identificados para el bosque nativo de caldén, e.g. la regulación de pestes, la regulación de inundaciones, y la biodiversidad, aunque esta última no constituye en forma estricta un BSE.

Referencias bibliográficas

- Assessment, M. E. (2005). *Ecosystems and Human Well-being: Current State y Trends Assessment, vol. 1*. Washington, DC: Island Press.
- AA.VV. (2006), Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos, Segunda Etapa, Inventario de Campo de la Región Espinal, Distritos Caldén y Ñandubay, Anexo I: Estado de Conservación del Distrito Caldén. Secretaría de Desarrollo Sustentable.
- Adema, E. O., Babinec, F. J., Buschiazzo, D. E., Martín, M. J., y Peinemann, N. (2003). *Erosión hídrica en suelos del caldenal. Publicación Técnica*. Recuperado de: <http://inta.gob.ar/documentos/erosion-hidrica-en-suelos-del-caldenal>

- Andrada, A. C. (2003). “Flora utilizada por *Apis mellifera* L. en el sur del Caldenal (Provincia Fitogeográfica del Espinal), Argentina” en *Rev. Mus. Argentino Cienc. Nat.*, pp. 329-336.
- Andrade, H. J., e Ibrahim, M. (2003). “¿Cómo monitorear el secuestro de carbono en los sistemas silvopastoriles?” en *Agroforestería en las Américas*, vol. 10, n.º 39-40, pp. 109-116.
- A.P.N. (2013). Análisis de visitantes en jurisdicción APN. En D. d. A. d. R. Administración de Parques Nacionales (Ed.).
- Bertone, C. (2010). *Estadística de la Reserva Parque Luro 2010*. Recuperado de: <http://www.region.com.ar/productos/semanario/archivo/830/parqueluro830.html>
- Bockstael, N. E., y Freeman III, A. M. (2005). “Chapter 12 Welfare Theory and Valuation” en M. Karl-Göran y R. V. Jeffrey (Eds.), *Handbook of environmental economics* (pp. 517-570). Elsevier.
- Bogino, S. (2005a). *CreCIMIENTO Radial, Turno Biológico de corta y potencial dendoclimático del Caldén (Prosopis Caldenia Burkart) en la provincia de San Luis, Argentina*. Córdoba, Argentina: UNC.
- Bogino, S. (Ed.) (2005b). “Actas del V Congreso Forestal Argentino y Latinoamericano” en Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- Boyero, M. A. (1985). “Prosopis Caldenia Burk, en Argentina” en *Segundo Encuentro Regional CIID América Latina y el Caribe. Forestación en zonas áridas y semiáridas* (270-323). Santiago de Chile, Chile. Recuperado de: <https://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/6323/1/65605.pdf>
- Buschiazzo, D. E. y Aimar, S. B. (2003). “Erosión eólica: procesos y predicción” en Golberg, A. D. y Kin, A. G. (Ed.), *Viento, suelo y plantas*. Buenos Aires, Argentina: INTA. Recuperado de: http://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-inta_-_viento___2.pdf.
- Cabrera, A. L. (1976). *Regiones fitogeográficas argentinas* (vol. 2). Buenos Aires, Argentina: Editorial Acme.
- Cisneros, J. M., Nuñez, C. O., Cantero, J. J., Cantero G., A., Degioanni, A., Plevich, O. y Amuchastegui, A. (2002). “Caldenia Cordobesa: Una síntesis florística y ambiental” en *1ª Reunión Nacional para la Conservación de la Caldenia Argentina*. Córdoba, Argentina. Censo Nacional Agropecuario (CNA) (2002). Censo Nacional Agropecuario 2002. Resultados definitivos. INTA-INDEC.

- Coirini, R. y Karlin, M. (2011). *Modelos de Producción Sostenible para la Ecorrección Espinal. Informe técnico en el marco de la consultoría: Manual de Buenas Prácticas y Modelos de Producción Sostenible*. Recuperado de: <http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/CompBosNatBio/file/Espinal%20-%20Introduccion.pdf>
- Colazo, J. C. y Buschiazzi, D. (2015). "The Impact of Agriculture on Soil Texture Due to Wind Erosion" en *Land Degradation y Development*, vol. 26, n.º 1, pp. 62-70. doi: 10.1002/ldr.2297
- Cristeche, E., y de Prada, J. (2010). "Pago por Servicios Ecosistémicos: Regulación Hídrica y Red de Desague en las cuencas de los arroyos menores y del Río Cuarto" en *Revista Argentina de Economía Agraria*, vol. 12, n.º 2, pp. 5-28.
- Dirección de Bosques (2013). *Regiones Forestales: Producción primaria 2011*. Buenos Aires: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental; Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental.
- De Groot, R. S. (1987). "Environmental functions as a unifying concept for ecology and economics" en *Environmentalist*, vol. 7, n.º 2, pp. 105-109. Doi: 10.1007/bf02240292
- De Groot, R. S., Alkemade, R., Braat, L., Hein, L., y Willemen, L. (2010). "Challenges in integrating the concept of ecosystem services and values in landscape planning, management and decision making" en *Ecological Complexity*, vol. 7, n.º 3, pp. 260-272. Doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ecocom.2009.10.006>
- De Groot, R. S., Wilson, M. A., y Boumans, R. M. J. (2002). "A typology for the classification, description and valuation of ecosystem functions, goods and services" en *Ecological Economics*, vol. 41, n.º 3, pp. 393-408.
- Galera, F. M. (2000). *Las especies del género Prosopis (algarrobos) de América Latina con especial énfasis en aquellas de interés económico*. Córdoba, Argentina: Universidad Nacional de Córdoba. Recuperado de: <http://www.fao.org/docrep/006/ad314s/AD314S00.htm#TOC>.
- Jayawickreme, D. H., Santoni, C. S., Kim, J. H., Jobbágy, E. G., y Jackson, R. B. (2011). "Changes in hydrology and salinity accompanying a century of agricultural conversion in Argentina" en *Ecological Applications*, vol. 21, n.º 7, pp. 2367-2379. Doi: 10.1890/10-2086.1

- Lell, J. D. (2004). *El caldenal: una visión panorámica del mismo enfatizando en su uso. Ecología y manejo de los bosques de Argentina*. Recuperado de: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/15915/El_Caldenal__una_visi%C3%B3n_panor%C3%A1mica_del_mismo_enfatizando_en_su_uso__Juan_D._Lell_.pdf?sequence=14
- Lorda, H. (2009). *Incidencia económica de la degradación del suelo por erosión eólica. El caso de los sistemas productivos de la estepa pampeana semiárida*. Bahía Blanca, Argentina: UNS.
- Miatello, R. (2005). “Laguna del suroeste y relictos del Caldenal” en D. Giacomo (Ed.), *Áreas importantes para la conservación de las aves en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Aves Argentinas/Asociación Ornitológica del Plata.
- Ortellado, R. R. (2002). *La apicultura en La Pampa*. INTA Anguil. La Pampa.
- Piazza, M. V. (2006). *Estimación satelital de la productividad primaria neta aérea de la vegetación herbácea del Caldenal. Especialidad en Manejo de Sistemas Pastoriles*. Universidad de Buenos Aires. Recuperado de: <http://ri.agro.uba.ar/cgi-bin/library.cgi?a=dyc=tesisyd=2012piazzamariavictoria>
- Pordomingo, A. (2001). *Ganadería del ciervo colorado*. Recuperado de: http://www.produccion-animal.com.ar/produccion_ciervos/12-ganaderia_de_ciervo_colorado.pdf



Territorios latinoamericanos

Ciudades, ruralidades y políticas de desarrollo

Edgardo Carniglia y Analía Emiliozzi (Coords.)

e-book

C*Q+C

Colección
Académico-Científica

Madelyn Ávila Vera
María de los Angeles Galfioni
Gisele Padilha Simão
Bianca Tamara de Siqueira
Mariana Barbosa de Souza
Helena de Moura Vogt
Emiliano Javier Cahe
Ricardo Alfio Finola
Vlamir do Nascimento Seabra
Cecilia Bressan
Mónica Castro
Analía Laura Emiliozzi
Adriana Guzmán Reyes
Julio César Mendoza Marín
Maria Raquel Pilar Steyer
Fernanda Teixeira Jardim
Diego Tello

¿América Latina? La pregunta conmueve siempre a propios y extraños desafiando toda respuesta de la teoría social con mero carácter unidimensional, sincrónico y descontextualizado.

Territorios latinoamericanos es un texto bilingüe —español y portugués— que representa un esfuerzo colectivo de jóvenes investigadores que asumen sin atajos el permanente desafío intelectual de comprender la siempre compleja, dinámica y conflictiva cuestión latinoamericana.

Los autores, pertenecientes a instituciones universitarias de Argentina, Brasil y México, presentan avances de sus tesis de maestría y doctorado en los aspectos teóricos, metodológicos y empíricos. Sus contribuciones son avaladas por docentes- investigadores de cada uno de dichos países.

Los diecisiete artículos se organizan en tres ejes transversales a todo el libro: dimensiones del territorio urbano en el siglo XXI, ruralidad y ambiente en el desarrollo territorial y la política territorial en contextos diversos.

Esta publicación aporta ideas para el conocimiento y la acción respecto de los procesos socioeconómicos y ambientales derivados de la ocupación del espacio y la explotación de sus recursos como así también del desempeño de los actores sociales y los modos de la gestión territorial.

ISBN 978-987-688-388-7



UniRío
editora



Universidad Nacional
de Río Cuarto