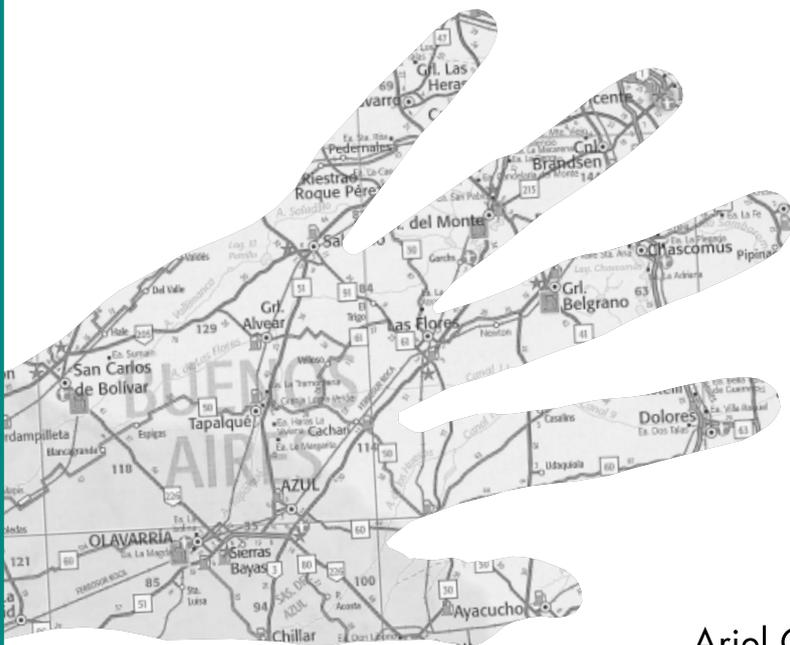


ESPACIO y PODER

En las Políticas de Desarrollo
del **SIGLO XXI**



Ariel García
COMPILADOR

Prólogo de Alejandro Rofman

AGENCIA
NACIONAL DE INNOVACION
CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA



CEUR
CONICET



Esta obra refleja un trabajo de largo aliento. Se enmarca en un proyecto financiado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación, aunque recoge inquietudes previas al mismo que concitan la atención de quienes participamos de esta iniciativa. ¿De qué hablamos cuando hablamos de espacio, de poder y de desarrollo? ¿Estamos seguros de que contamos con una definición unívoca para cada una de estas nociones?, ¿Bajo qué preceptos y supuestos se diseñan y aplican las políticas públicas que operan a través de estas allocuciones? En estas páginas no intentamos agotar estos interrogantes aunque sí dotarlos de contenido, observándolos a la luz de experiencias en políticas públicas de Argentina y de Brasil. Con el deseo de que estas páginas conciten el interés de los lectores y que, sobre todo, lo introduzcan en una temática que suele resultar transversal a las diversas disciplinas sociales y humanas, los invitamos a un recorrido por conceptos y experiencias claves para intentar comprender un continente -y un mundo- en constante transformación.

Ariel García
COMPILADOR



Línea de
Investigación
de Economías
Regionales

Espacio y poder en las políticas de desarrollo del Siglo XXI :
Ariel Oscar García [et.al.], compilado por Ariel Oscar García, ilustrado por
Julieta Rosa. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Ariel Oscar
García, 2014.

E-Book.

ISBN 978-987-33-6520-1

1. Políticas Públicas. 2. Desarrollo Regional. I. García, Ariel Oscar
II. García, Ariel Oscar, comp. III. Rosa, Julieta, ilus.

CDD 320.6

Fecha de catalogación: 05/12/2014

Corrección de Estilo: Laura Blasco

Diseño de interior y tapa: Julieta Rosa

1ª edición: diciembre de 2014

ISBN 978-987-33-6520-1

Se prohíbe la reproducción total o parcial, por cualquier medio electrónico o mecánico incluyendo fotocopias, grabación magnetofónica y cualquier otro sistema de almacenamiento de información, sin autorización escrita del editor.

Espacio y Poder en las políticas de desarrollo del siglo XXI



ESPACIO
PODER
En las Políticas de Desarrollo
del **SIGLO XXI**

ARIEL GARCÍA

Licenciado en Geografía (UBA).
Magister en Estudios Sociales Agrarios
(Facultad Latinoamericana de Ciencias
Sociales -FLACSO- Sede Argentina,
2009). Doctor en Geografía (FFyL -
UBA, 2011). Se desempeña como
Investigador Asistente del CONICET.

Asimismo, se desempeña como Jefe de Trabajos Prácticos
en la Cátedra de Economía Política (FSOC - UBA) y desde
2009 como Profesor Adjunto del Seminario Cuestión Social
y Problemas del desarrollo del Programa Integral y Maestría
en Economía Solidaria Instituto de Altos Estudios Sociales
(UNSam), donde coordina el Área de Investigaciones.



INDICE

SOBRE LOS AUTORES	15
PRÓLOGO	20

PARTE I: DEBATE CONCEPTUAL

7

1. ESPACIO Y PODER EN LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO. Un marco teórico interpretativo para escenarios emergentes	30
---	----

ARIEL GARCÍA

2. GLOBALIZACIÓN MULTILATERAL EN EL ESCENARIO MUNDIAL. Su incidencia sobre la configuración urbano-regional argentina	70
---	----

ALEJANDRO ROFMAN

**3. PODER E ESTRATÉGIAS ALTERNATIVAS
NO ESPAÇO 134**

CARLOS BRANDÃO

PARTE II: POLÍTICA ECONÓMICA

**4. DINERO MODERNO, FINANZAS
FUNCIONALES Y PLENO EMPLEO 166**

AGUSTÍN MARIO

**5. CARACTERIZACIÓN TERRITORIAL DEL
MODELO PRODUCTIVO AGROPECUARIO
ARGENTINO: implicancias de la expansión de la soja
198**

REGINA VIDOSA

PARTE III: EXPERIENCIAS ALTERNATIVAS

6. ESPACIOS PARA LA TRANSFORMACIÓN:
HÁBITAT Y ECONOMÍA SOCIAL Y
SOLIDARIA 241

PAULA ROSA

7. LOCAÇÃO SOCIAL COMO ALTERNATIVA AO
PROBLEMA DE HABITAÇÃO POPULAR NA
REGIÃO CENTRAL DE SÃO PAULO 264

LUIZ KOHARA

FRANCISCO COMARU

MARIA CAROLINA FERRO

8. LA CIUDAD COMO ESPACIO DE
DESIGUALDAD: las intervenciones estatales en la
problemática habitacional de la Ciudad de Buenos Aires
295

MARÍA DE LA PAZ TOSCANI

9. CIENCIA Y TECNOLOGÍA SOCIAL. La articulación institucional para la optimización del modelo de gestión de fondos rotatorios para el mejoramiento de viviendas en el AMBA **331**

JORGE MARTÍN MOTTA

MARÍA DE LA PAZ TOSCANI

ARIEL GARCÍA

PAULA ROSA

LUCÍA FERRARI

10 —

10. CONSTRUCCIÓN DE TRAMAS DE VALOR Y MERCADOS SOLIDARIOS **360**

MERCEDES CARACCILO

PRESENTACIÓN

El libro que aquí se presenta pretende trascender el hecho meramente académico. Es fruto de un trabajo que implicó dos años (2012-2014), aunque las preocupaciones que le dan origen se remontan a mi época de estudiante de Geografía, en las postrimerías de la década de 1990. Quienes participamos del mismo lo hicimos con la intención de avanzar en el conocimiento de un mundo en plena transformación. Para ello, buscamos poner en discusión los viejos moldes conceptuales y académicos, revitalizando lo que consideramos el legado del estructuralismo latinoamericano; una herencia que implica desafíos porque ilumina lo que América Latina supo producir conceptualmente. Este legado también alumbró posibilidades inciertas, porque se puede tener en claro hacia donde no se quiere volver (el neoliberalismo y sus implicancias en las diversas esferas de la vida social) aunque ello puede resultar en vano si no se posee certezas hacia donde se quiere ir.

Se trata de una obra que tuvo como proyecto guía al PICT 585/2011 “Relaciones de poder y producción del espacio. En búsqueda de modelos productivos alternativos para la Argentina”, dirigido por quien suscribe en el marco del Grupo de Economías Regionales del CEUR-CONICET y

financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación. El origen del proyecto es algo distinto a su producto final; ello obedece al hecho de que las investigaciones individuales fueron confluyendo en tópicos conceptuales comunes: “espacio”, “poder” y “desarrollo”. Tópicos que han sido trabajados a través de experiencias en campo, perspectivas disciplinares y profesionales, aunque también a partir de talleres mensuales de discusión que dieron unicidad, coherencia y, esperamos, mayor claridad a este libro. Las experiencias de Brasil han sido incluidas a partir de trabajo compartido previamente con los colegas del *Centro Gaspar García de Derechos Humanos*, con quienes compartimos preocupaciones comunes en el ámbito de las políticas urbanas. Este también ha sido el caso que justificara la inclusión en la obra de los aportes de Carlos Brandão, colega del *Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional* (IPPUR/UFRJ, institución con la cual el CEUR-CONICET detenta un extenso intercambio). En esta oportunidad, nuestra relación enmarcada en un Proyecto Redes Universitarias, financiado por el Ministerio de Educación de la Nación, nos ha permitido intercambiar perspectivas en Argentina y Brasil las cuales se encuentran plasmadas fundamentalmente en los tres primeros capítulos del libro.

Más allá de los citados ámbitos institucionales, la dinámica cotidiana de los autores -los cuales además de preocupaciones conceptuales comparten modos de trabajo- implicó un acercamiento y una sinergia de hecho, lo que fue redundando en una producción académica que intenta

trascender el usual *collage* de trabajos dispersos en los que ha devenido la producción académica en serie, librada a una competencia individualizante por cantidades más que por calidades y utilidad social.

La mención de agradecimientos corre el riesgo de desestimar las contribuciones de tantas personas, sin las cuales esta obra habría sido impensada. Su influencia, sus enseñanzas, han permitido éste y otros logros. Desde la institución que integramos, el CEUR-CONICET, debo hacer mención a su Directora, Beatriz Cuenya, quien ha apostado a la concreción de esta obra ofreciendo sus ideas para el diseño final de la misma. También realizar una mención especial a Elsa Laurelli, con quien comparto conversaciones conceptuales y cosmovisiones en torno a nociones que aquí se mencionan. En el GER hemos contado con el apoyo cotidiano de Liliana García, quien aporta su trabajo y miradas para enriquecer la labor grupal. Mis palabras de agradecimiento y reconocimiento a Alejandro Rofman, quien confía en mis proyectos y cuya coordinación resulta fundamental para logros como la edición de esta obra. En la misma ha sido una entusiasta promotora Paula Rosa, con quien me une el apasionante devenir cotidiano de la investigación, la vinculación tecnológica y la docencia. Una mención especial les debo a todos los autores que integran la compilación: Alejandro Rofman, Carlos Brandão, Agustín Mario, Regina Vidosa, Paula Rosa, Francisco Comaru, Luiz Kohara, María Carolina Ferro, María de la Paz Toscani, Martín Motta, Lucía Ferrari y Mercedes Caracciolo. Su trabajo, compromiso, confianza y persistencia han sido fuertes alicientes. La edición y el diseño, a cargo de Julieta Rosa, ha implicado un salto cualitativo en el formato de

los trabajos virtuales hasta ahora editados por los miembros del grupo. Por último, la paciente y precisa revisión de estilo y edición de formato llevadas adelante por mi compañera, Laura Blasco, ha redundado en una lectura más fluida de las versiones finales de los capítulos.

Les doy la bienvenida a una recorrida por temas, tópicos y preocupaciones que deseo sean comunes. Si no fueran comunes hasta el momento, espero que se entusiasmen al recorrer el libro y al final del mismo compartan una continuidad futura. La decisión de no traducir al castellano los dos capítulos referidos a Brasil obedece al hecho de que se prefirió dar prioridad a la interpretación cabal de los autores, sumado a la convicción de que la integración regional a esta altura del siglo XXI es más que un intercambio comercial, sobre todo es cultural y política.

Con la certeza de que lo que aquí da inicio es, no tan solo una compilación sino algo más, una contribución a la continuidad y el devenir de una perspectiva crítica de los procesos sociales en el espacio de América Latina, los invito a desandar las páginas, a interrogarse y, fundamentalmente, a aportar a la construcción de un futuro compartido.

Noviembre de 2014

Ariel García
Grupo de Economías Regionales
CEUR/CONICET

SOBRE LOS AUTORES

AGUSTÍN MARIO

Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires -UBA). Magister en Economía (UBA). Doctorando en Economía (UBA). Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Se desempeña como Profesor en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) en la Maestría en Economía Solidaria (Universidad Nacional de San Martín -UNSAM-) y en la Universidad Nacional de Moreno. Magister en Economía (UBA) y doctorando en Economía (UBA). Es miembro del Grupo de Economías Regionales del CONICET-CEUR.

ALEJANDRO ROFMAN

Contador Público (UNL). Magister en Economía, subespecialidad Ciencia Regional (Universidad de Pennsylvania). Doctor en Economía (Universidad Nacional de Córdoba, 1963). Investigador Principal del CONICET. Profesor Honorario de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA). Doctor Honoris Causa de las Universidades Nacionales de Entre Ríos y Salta. Coordina el Grupo de Economías Regionales del Centro de Estudios Urbanos

y Regionales (CEUR). Director del Programa y Maestría en Economía Solidaria de la Universidad Nacional de San Martín.

ARIEL GARCÍA

Licenciado en Geografía (UBA). Magister en Estudios Sociales Agrarios (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO- Sede Argentina, 2009). Doctor en Geografía (FFyL - UBA, 2011). Se desempeña como Investigador Asistente del CONICET. Asimismo, se desempeña como Jefe de Trabajos Prácticos en la Cátedra de Economía Política (FSOC - UBA) y desde 2009 como Profesor Adjunto del Seminario Cuestión Social y Problemas del desarrollo del Programa Integral y Maestría en Economía Solidaria Instituto de Altos Estudios Sociales (UNSam), donde coordina el Área de Investigaciones.

CARLOS BRANDÃO

Licenciado en Economía. Doctor en Economía Regional y Urbana (Universidade Estadual de Campinas - Unicamp). Posdoctorado en el Centro de Estudios Sociales de la Universidade de Coimbra. Profesor titular del Instituto de Economía (Unicamp) y del Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Becario del Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Investigador de la Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ). Coordinador del Observatorio Celso Furtado para el Desarrollo Regional.

FRANCISCO COMARU

Ingeniero Civil (Instituto Mauá de Tecnología). Magister en Ingeniería Urbana (Escuela Politécnica de la Universidade de São Paulo -USP-). Doctor en Salud Pública -USP-. Posdoctorado en el Área de Desarrollo de la Planificación en la University College London/Development Planning Unit. Se desempeña como Profesor de Ingeniería Ambiental y Urbana, así como en el Programa de posgrado en Planificación y Gestión del Territorio en la Universidade Federal do ABC. Es colaborador del Centro Gaspar García de Derechos Humanos.

JORGE MARTÍN MOTTA

Arquitecto (UNNE). Especialista en Planificación Urbana y Regional (PROPUR-FADU-UBA). Doctorando de la FADU-UBA. Fue Becario CONICET (AVG Tipo I y II) del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR). Docente FAU-UNNE y PROPUR-FADU-UBA. Secretario Ejecutivo de la Red ULACAV. Participa en grupos de investigación (IIDVI-FAU-UNNE; IPUR-FAU-UNNE y POIESIS-FADU-UBA) referidos a temas urbanos-regionales, de hábitat y vivienda. Realiza trabajos de consultoría urbana y trabaja en la Secretaría de Acceso al Hábitat de la Jefatura de Gabinete de la Nación.

LUCÍA FERRARI

Diseñadora de Imagen y Sonido (UBA). Especialista y maestranda en Diseño Comunicacional (Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA). Se desempeña como investigadora en arte contemporáneo y diseño interactivo. Ha participado en la realización de documentales audiovisuales sobre distintas temáticas. Trabaja como

fotógrafa independiente y realizadora audiovisual.

LUIZ KOHARA

Ingeniero Civil (Fundación Armando Alvares Penteado). Magister en Ingeniería Urbana y Construcciones Civiles (Escuela Politécnica de la USP). Doctor en Arquitectura y Urbanismo (USP). Pos-doctorado en el Área de Sociología Urbana (USP). Secretario Ejecutivo del Centro Gaspar García de Derechos Humanos y Asesor del Centro de Apoyo a las Iniciativas Sociales.

MARÍA CAROLINA FERRO

Licenciada en Administración (USP). Maestría en Ciencia Política y Sociología (FLACSO-Argentina). Doctoranda en Ciencia Política (Unicamp). Investigadora del Grupo de Estudios en Participación, Movimientos Sociales y Acción Colectiva (NEPAC Unicamp). Colaboradora del Centro Gaspar García de Derechos Humanos.

18

MARÍA DE LA PAZ TOSCANI

Licenciada en Trabajo Social (UBA). Doctorando en Ciencias Sociales (UBA). Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Se desempeña como ayudante en la materia Economía Social y Empleo en la carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Es integrante del Grupo de Economías Regionales del CONICET-CEUR.

MERCEDES CARACCILO

Licenciada en Sociología (UBA). Docente e investigadora del Programa en Economía Solidaria y de la Maestría en Economía Solidaria del IDAES/UNSAM. Se desempeña en

actividades de diseño, gestión y evaluación de políticas, programas y proyectos de desarrollo rural, agricultura familiar y economía social y solidaria. Perspectiva de género. Consultora de organismos provinciales, nacionales e internacionales. Integrante de la Asociación Lola Mora.

PAULA ROSA

Licenciada en Sociología (UBA). Doctora en Ciencias Sociales (UNGS - IDES). Investigadora Asistente del CONICET con sede en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CONICET - CEUR). Se desempeña como docente de Metodología de Investigación I, II y III, carrera de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Es miembro del Grupo de Economías Regionales del CONICET - CEUR.

REGINA VIDOSA

Licenciada en Sociología (Universidad de Buenos Aires). Doctoranda en Desarrollo Urbano y Regional de la Universidad Nacional de Córdoba y la Bauhaus Universität Weimar. Becaria Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), como miembro del equipo Sistemas de Poder y Territorio del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR). Se desempeña como docente de Economía Política, en la Carrera de Trabajo Social, de la Facultad de Ciencias Sociales, de la Universidad de Buenos Aires.

PRÓLOGO

La obra que puede leerse a continuación forma parte de la producción desarrollada durante el bienio 2012-2014 por el Grupo de Economías Regionales (GER), equipo que integra el Centro de Estudios Urbanos y Regionales -unidad ejecutora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)-. Coordino dicho Grupo, dedicado a la promoción de la investigación científica en Argentina, en mi carácter de Investigador Principal del citado organismo estatal. El GER es un equipo de investigación científica y vinculación tecnológica que integran jóvenes geógrafos, economistas, trabajadores sociales y sociólogos, quienes se encuentran avanzando en distintas instancias de su carrera profesional a partir de una convicción compartida, la necesaria relación del investigador con su entorno. En esta oportunidad, tengo la grata tarea de dar a conocer los avances que los integrantes del Grupo han efectuado en sus respectivas áreas de investigación, referidas a procesos económico-sociales relevantes en el marco de la dimensión espacial que los aloja, dando lugar a un proceso de interacción que los define y condiciona.

Como se podrá advertir a partir de la lectura del texto,

nuestra dedicación destinada a estudiar en profundidad fenómenos contemporáneos de la relación espacio-sociedad de la Argentina y América Latina incluye no solamente aproximaciones referidas a procesos que se desenvuelven en nuestro espacio nacional, sino que también incorpora estudios interesados por conocer el comportamiento de la sociedad brasileña en el ámbito urbano, como resultado de un acuerdo de trabajo celebrado con el IPPUR -instituto perteneciente a la Universidad Federal de Río de Janeiro- y de la estrecha colaboración que se ha mantenido con el Centro Gaspar García de Derechos Humanos de São Paulo. De este modo, nuestra mirada se amplía y permite identificar las transformaciones que la dinámica de acumulación capitalista actual produce sobre el tejido social urbano en comunidades del país hermano.

Los aportes que a continuación se detallan son reflexiones generadas no únicamente por el autor de las mismas, sino también el resultado de discusiones internas del equipo y asociados al mismo, que implican aportaciones específicas, enriqueciendo la tarea colectiva.

El libro se organiza en diez capítulos, estructurados en tres partes: debate conceptual (consistente en los tres primeros capítulos); política económica (integrada por los capítulos 4 y 5) y experiencias alternativas (conformada por los últimos cinco capítulos).

A través de una revisión y sistematización bibliográfica, en el primer capítulo Ariel García parte de la necesidad de transitar el camino de redescubrir las nociones de *espacio*, *poder* y *desarrollo* para interpelar a las políticas públicas

con orientación regional. En este capítulo se expone un conjunto sistematizado de pensamientos que propendan a la construcción de un marco teórico-interpretativo propio sobre las nociones de poder y espacio en las políticas de desarrollo, con especial relación a la gestión pública argentina de principios de siglo XXI.

En el segundo capítulo, se intenta indagar desde una perspectiva estatal y regional en torno a la denominada “globalización multilateral”. Esta noción encierra una creciente polémica en el ámbito académico, más precisamente en las ciencias sociales. En esta dirección, se hace especial mención al grupo de estados que se han auto-asignado el nombre de alianza BRICS, que representan a Brasil, India, China, Rusia y Sudáfrica. El capítulo analiza el devenir de esta alianza tejida hace menos de una década y que ha ido emergiendo como un nuevo polo de poder político a nivel internacional. En tal sentido, lo que importa destacar es la presencia de dicho grupo como un nuevo protagonista en la escena mundial. En definitiva, en el capítulo se presenta evidencia para concluir que esta “globalización multilateral” es uno de los fenómenos impensados hace menos de dos décadas, digno de considerar en cualquier análisis de economía internacional.

En el tercer capítulo, Carlos Brandão presenta algunos aspectos desde los cuales articular las nociones de desarrollo, espacio y poder en dirección a la construcción de una nueva producción social y política del espacio. Dialogando con los capítulos anteriores, procura aportar a una nueva producción social política del espacio que coloque las cuestiones relativas al poder y a los procesos decisivos

concentrados y asimétricos en el centro del análisis y de la acción. En esta dirección, el autor busca contribuir a la reflexión sobre propuestas de posibles alternativas de acción política transformadoras de las desigualdades inter-clasistas e inter-regionales.

El capítulo de Agustín Mario analiza el poder que implica la soberanía monetaria para utilizar plenamente los recursos económicos de la sociedad -alcanzar el pleno empleo. Así como, siguiendo a Keynes, el dinero abre la posibilidad del desempleo, comprender su naturaleza es clave para su solución. Se expone la teoría chartalista del dinero, de la cual se desprende el enfoque de las finanzas funcionales. Como el estado crea el dinero, no posee restricciones financieras y, por lo tanto, puede comprar todo lo que esté denominado en su propia moneda. No obstante, las monedas fiduciarias necesitan un ancla nominal para mantener su valor. El programa de empleador de última instancia fija el salario del programa y deja flotar la cantidad de trabajadores, garantizando el pleno empleo. En la escala espacial, el programa implica "tomar a los trabajadores dónde están". Con este capítulo, el autor intenta demostrar que el crecimiento deja de constituir un objetivo de política económica para pasar a ser una consecuencia del pleno empleo.

En el capítulo quinto, Regina Vidosa se propone analizar las características principales e implicancias territoriales del "modelo productivo" agropecuario que se configuró en Argentina desde el último cuarto del siglo XX. Para ello, se analizan fundamentalmente las principales transformaciones en el sector, focalizando en el contexto macroeconómico y la constitución de un nuevo modelo productivo, el cual se

expone a partir de las nuevas condiciones tecnológicas y de la organización de la producción. Por otro lado, se indaga en las implicancias territoriales de dicho modelo respecto de la variación en los costos y rentabilidades de los productores; el corrimiento de la frontera agrícola hacia regiones “extra-pampeanas”; la sustitución de productos; la concentración y subordinación productiva; y la “vulnerabilidad socio-territorial”. En este marco se observa que, según la especificidad de las trayectorias locales, ciertas condiciones económicas, sociales y ambientales -entre otras- pueden resultar favorables o no a la consolidación de un modelo productivo determinado. A su vez, estos modelos productivos, en general de carácter global, son procesados por los actores locales de acuerdo a sus particularidades históricas las cuales se vinculan a su capacidad de disputar o no condiciones favorables a su territorialidad.

El capítulo de Paula Rosa se focaliza en una relación escasamente explorada en el ámbito académico: los vínculos entre el hábitat y la Economía Social y Solidaria. Entendiendo esto es que el capítulo realiza un recorrido por la noción de hábitat, sobre sus diferentes usos y acepciones desde diferentes campos (p.e. ciencias sociales, arquitectura), considerando que esta última disciplina “hace propio” este término para dotarlo de ciertos sentidos, muchas veces, funcionales. Alejándose de estas interpretaciones, se profundiza en la noción de “hábitat” para asociarla con vertientes más complejas e integrales que permiten comprender que la misma puede resultar una posibilidad de transformación si se la considera desde la producción social del hábitat y, de este modo, abordarla desde las experiencias

asociativas generadas constantemente, en especial, en los sectores más vulnerables de la sociedad.

En el séptimo capítulo, Francisco Comaru, Luiz Kohara y María Carolina Ferro parten de considerar que el modelo histórico y actual de producción de vivienda social en las metrópolis brasileñas se basa en una condición triple: producción masiva, localización periférica y propiedad individual privada. A partir de los desafíos identificados por la población de baja renta para el acceso a vivienda digna, contribuye a reflexionar sobre formas alternativas de acceso y producción de hábitat de interés social bajo lógicas distintas a las arriba apuntadas. Específicamente, discute la experiencia denominada *social housing* o vivienda social, en la cual la propiedad del inmueble es pública y persigue la producción de hábitat en regiones con infraestructura consolidada. En tal dirección, se describen experiencias en Europa y en la ciudad de Sao Paulo. Por último, el capítulo intenta abrir el debate en torno a la viabilidad de la propiedad individual privada como respuesta exclusiva al problema de la vivienda popular y destaca sus límites para garantizar el derecho a la ciudad en las metrópolis brasileñas.

En el capítulo octavo, María de La Paz Toscani se propone indagar en torno a las políticas habitacionales de la Ciudad de Buenos Aires, particularmente en referencia a la coyuntura actual, la dinámica de las partidas presupuestarias y su composición. Para ello, antes de adentrarse en la situación habitacional en sí misma, propone conceptos con los que definir la ciudad capitalista en general. Concibe a ésta como un espacio construido y moldeado por el accionar de los diferentes actores que en ella se encuentran. Asimismo,

busca conocer las manifestaciones de este espacio, como espacio desigual, reproductor de marginalidades, exclusiones y pobreza.

En el capítulo noveno, Martín Motta, María de La Paz Toscani, Ariel García, Paula Rosa y Lucía Ferrari presentan una versión preliminar del trabajo realizado en el marco del Proyecto “Modelo de gestión para la implementación de fondos rotatorios en procesos de mejoramiento de vivienda. El caso de la Asociación Civil Madre Tierra en el Área Metropolitana del Buenos Aires”, desarrollado en conjunto por el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) y la Asociación Civil Madre Tierra (MT) con el financiamiento del Programa Consejo de la Demanda de Actores Sociales (PROCODAS) del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación. El proyecto analiza un conjunto de prácticas socio-territoriales que la Asociación Civil Madre Tierra se encuentra consolidando desde la década de 1980 en la forma de un modelo de gestión participativo para el fortalecimiento de procesos de mejoramiento de viviendas producidos en asentamientos populares de la zona oeste del Gran Buenos Aires. El capítulo evalúa que, desde las organizaciones de construcción de hábitat popular, ese modelo suele ser considerado una tecnología social que ha producido una contribución al desarrollo de producción social del hábitat en diferentes contextos urbanos.

Por último, el capítulo de Mercedes Caracciolo busca contribuir al análisis y la gestión de las políticas públicas que se dirigen a mejorar la relación de la economía social -y, en particular, la agricultura familiar- con los mercados. El concepto de “construcción de tramas de valor” lo utiliza para referir a un

conjunto de emprendimientos de la Economía Social que se articulan entre pares -horizontalmente-, con sus proveedores de insumos y compradores -verticalmente-, con los servicios de apoyo técnico y financiero -en diagonal- y con un soporte común -el territorio-, para generar mayor valor agregado económico por trabajador/a, por unidad productiva y para el territorio. Entre estos actores, además de las relaciones económicas se gestan tramas sociales, culturales, simbólicas, ambientales y políticas, que realimentan y empoderan al colectivo. Una fracción relevante del capítulo se encuentra dedicada a presentar una metodología que, a través de cinco pasos, desarrolla un proceso participativo para construir una trama de valor, el cual resulta el camino que consideramos más adecuado para crear mercados solidarios.

En suma, el conjunto de capítulos que se presentan a continuación supone la contribución, de miembros titulares y asociados del GER que coordino, a la elucidación de procesos que en nuestra época dan cuenta de los cambios relevantes que van teniendo lugar en el tejido urbano y regional argentino y en las tramas sociales urbanas de Brasil.

Confiamos en que la publicación de los avances de investigación en este libro virtual permita la apertura de valiosas referencias críticas, lo que posibilitará contribuir al fortalecimiento de nuestras actividades futuras y a estimular una polémica viva y franca sobre el carácter de nuestros avances. Tarea ardua y -a nuestro juicio- necesaria, que promoverá el interés por seguir trabajando en las líneas de investigación que indagan la apasionante relación sociedad-espacio, problemática que nos convoca y ocupa en la tarea cotidiana.

Buenos Aires, noviembre de 2014

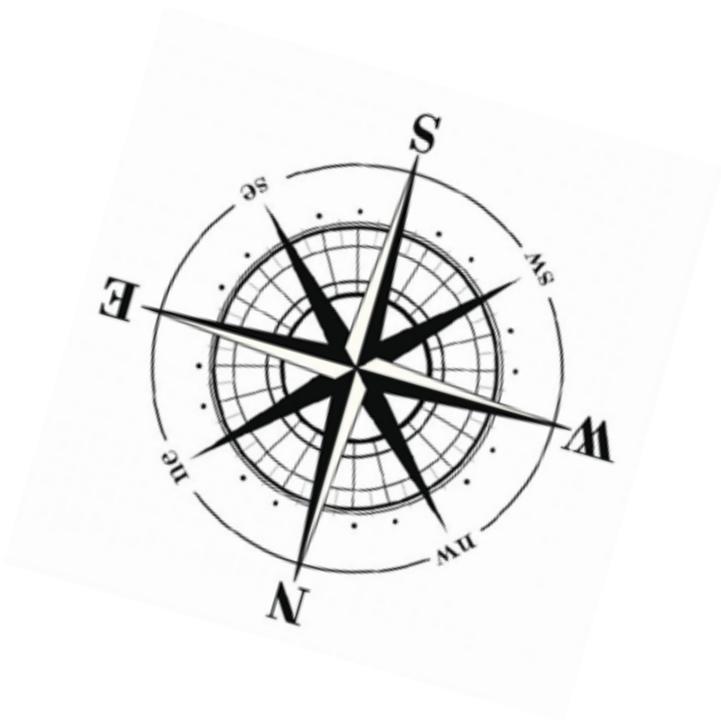
Alejandro Rofman

Coordinador Grupo de Economías Regionales (GER)

CEUR-CONICET

PARTE I

DEBATE CONCEPTUAL



1. ESPACIO Y PODER EN LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO.

Un marco teórico interpretativo para escenarios emergentes¹

ARIEL GARCÍA²

1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo buscamos exponer un conjunto sistematizado de pensamientos que permita construir un marco teórico-interpretativo propio sobre las nociones de poder y espacio en las políticas de desarrollo, con especial relación a la gestión pública argentina de principios de siglo XXI. Lo intentamos a partir de una posición crítica a perspectivas conceptuales hegemónicas, modas conceptuales y a renovados intentos por reincidir en caminos recorridos (e incluso padecidos).

“Espacio”. “Poder”. “Desarrollo”. Son alocuciones de uso frecuente en las ciencias sociales y humanas. Suenan contundentes, incitan a la imaginación, encienden debates, promueven la intervención a distintas escalas. Sin embargo, comprenden multiplicidad de acepciones, producto de las diversas perspectivas teóricas desde las que se han empleado, dejando sus herencias en el sentido común hegemónico -reproduciéndolo en algunos casos, interpelándolo en otros- y en el ámbito académico. Por lo tanto, nuestro objetivo

1 Este capítulo contó con la colaboración de Laura Blasco. Además de su constante y comprometido acompañamiento, agradezco los comentarios puntuales y reflexivos de los restantes colegas que integran esta obra.

2 Correo electrónico: arieltgarcia@conicet.gov.ar

es exponer algunas dimensiones políticas³ (nos referimos precisamente al análisis de enfrentamientos y compromisos, de competiciones y coaliciones, de conflictos y transacciones) de las nociones de espacio, poder y desarrollo en relación a su uso frecuente en intervenciones estatales de América Latina de principios de siglo XXI.

Nuestra hipótesis es que los aportes conceptuales sobre *espacio, poder y desarrollo* suelen abordar solo parcialmente las problemáticas de las políticas públicas en países periféricos a principios de siglo XXI. Esto sucedería por un desconocimiento/subestimación de las prácticas que abarcan el diseño y la implementación de dichas políticas, en las que las burocracias de desarrollo -entendiendo por estas a organismos de crédito, agencias estatales y organismos no gubernamentales- son sujetos intervinientes con intereses propios (sostenerse, reproducirse a través de la construcción del objeto de intervención, etc.), que asimismo se encuentran atravesadas por intereses -a priori- exteriores a ellas -que pueden incidir en las etapas de formulación e implementación-, así como por su finalidad última ligada con la salvaguarda del

3 En este trabajo asumimos la definición de política como “un comportamiento propositivo, intencional, planeado [...]. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. Es un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores. La política también es una actividad de comunicación pública. La política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas, se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de políticas. [...]”. La política como finalmente lo señala Luis Aguilar Villanueva es entonces un resultado de enfrentamientos y compromisos, de competiciones y coaliciones, de conflictos y transacciones convenientes (Ruíz López y Cádenas Ayala, 2004: 1).

interés general -aunque el mismo usualmente sea difuso y cambiante-.

En esta investigación buscamos aprehender la relación entre *poder*, *espacio* y *desarrollo* en las políticas públicas a partir de un análisis de las burocracias. Concebimos a las mismas como el resultado de los contenidos de las políticas públicas⁴ que implementan, de las sucesivas tomas de posición asumidas del Estado por acción u omisión frente a cuestiones de la agenda pública (Oszlak, 2006). Tales tomas de posición suponen el beneficio o perjuicio de unos u otros actores de la sociedad, en resoluciones temporal y espacialmente variables. Por ello, consideramos que la capacidad -o incapacidad- de esos actores de influir sobre la burocracia estatal resulta una dimensión explicativa de las distintas configuraciones que ella adquiere a lo largo de la historia. Entonces, como institucionalización del Estado en una organización social capitalista, Oszlak (1976) encuentra que la burocracia estatal cumpliría tres roles: i) *sectorial*, al asumir la representación de sus intereses propios como un actor más de la sociedad; ii) *mediador*, al expresar su función de promotora o garante de los intereses de los sectores

4 Definimos a las *políticas públicas* como “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”. Pallares señala: las Políticas Públicas deben ser consideradas como un “procesos decisional”, un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo” (Ruíz López y Cádenas Ayala, 2004: 1). Entendemos a las políticas de desarrollo como aquellas intervenciones inspiradas en la noción de desarrollo, usualmente tendientes a viabilizar la inversión y reproducción de capital y a atender sus efectos perniciosos sobre los sectores vulnerables.

económicamente dominantes; y iii) *infraestructural*, al buscar el cumplimiento de los objetivos que responden al interés general de la sociedad en su conjunto. Una síntesis de estos tres roles puede hallarse en la noción de burocracia como “arena de conflicto” (ibidem, 2006).

A través de una revisión y sistematización bibliográfica, en este primer capítulo partimos de la necesidad de transitar el camino de redescubrir las nociones de *espacio*, *poder* y *desarrollo* para interpelar a las políticas públicas con orientación regional. Lo hacemos entendiendo que el sinuoso derrotero de la planificación regional que se está transitando en la Argentina de principios de siglo XXI incluye variadas aspiraciones, aunque en el mismo suele estar ausente el debate sobre qué se comprende por las alocuciones aquí enunciadas.⁵

El capítulo se organiza en cinco apartados. Luego de esta introducción, se presentan tres apartados conceptuales, en los que sucesivamente se plantean las nociones de *espacio*, *poder* y *desarrollo* en relación a intervenciones públicas. Por último, se exponen las reflexiones finales.

2. ESPACIO

El *espacio* como categoría analítica ha sufrido cambios a través del *tiempo*. Como lo expresamos anteriormente

5 A nuestro juicio, este hecho resulta relevante, debido a que los resultados de un diseño de intervención pueden variar en función de qué preceptos lo fundamenten y sustenten. Más aún, sus consecuencias pueden ser inciertas si sus conceptos obedecen más a la repetición de lugares comunes que a una estrategia deliberada a través de la cual transformar los escenarios sobre los cuales se pretende intervenir.

(García y Rofman, 2013: 12) *aquí discutimos que el espacio esté destinado a ser reconocido solo como una dimensión de lo social*, dado que a través de esa afirmación tan solo la mitad del argumento ha sido desarrollado. Actualmente resulta extendida la idea de que éste es una construcción social, aunque se desestima que los procesos sociales se producen (condicionan, legitiman y un extenso etcétera) en el espacio. Si el espacio fuera solo un resultado, las distribuciones geográficas serían meras secuelas de los procesos sociales. Así, una de las consecuencias más significativas de este desconocimiento radica en que recurrentemente los estudios sociales tienden a abreviar en las dimensiones temporales, aunque de su análisis se desprende que el “mundo pareciera caber en la cabeza de un alfiler” (Massey, 2012: 100). De tal modo, aspectos centrales como la localización, la distancia, los movimientos y las distribuciones, suelen ser relegados como si fueran acontecimientos sin potencia explicativa. Coincidimos con Haesbaert (2012: 20) en advertir que resulta usual identificar investigaciones en las que el espacio aparece como “un palco” y no como constitutivo de las relaciones sociales, las cuales no podrían tener lugar sin la construcción de ese espacio. Agregamos, esta percepción incluso puede extenderse a las políticas públicas de aspiración regional. Cualquier intervención que se precie de tal, debería asumir que:

“... el capitalismo ya no se apoya solamente sobre las empresas y el mercado, sino también sobre el espacio [...] Es, pues, el espacio entero lo que se ha definido como algo dominante y dominado [...] el espacio ha sido siempre político pero ahora lo es más que nunca. En el espacio planetario [...] se enfrentan las estrategias y en lo concerniente a la estrategia todo es un asunto de espacio”

(Lefebvre, 1974: 221).

Entendemos que en una visión relacional del espacio, éste es constituyente. Además de resultar significativos los objetos (p.e. una empresa privada, una cooperativa, una explotación agropecuaria, etc.) que se interponen/interrelacionan, importan las relaciones insertas adentro del propio objeto. De tal modo, el objeto se define por la relación que construye a través de y con el espacio. En definitiva, la relación también constituye el objeto (Haesbaert, 2012: 20).

Desde la perspectiva dialéctica que aquí suscribimos, las distribuciones espaciales y las diferenciaciones geográficas pueden ser el resultado de los procesos sociales, aunque también condicionan el funcionamiento de tales procesos (también de los hechos naturales, aun considerando la frontera espacial y temporalmente difusa de nuestra percepción sobre lo “social” y lo “natural”). Entonces, “lo espacial” es más que un resultado, es parte de la explicación. Aunque no son la forma espacial, la distancia y/o el movimiento los que de por sí solos poseen efectos, sino *la forma espacial que adoptan los procesos sociales particulares y específicos en cada lugar*, así como las relaciones sociales que en él se desarrollan. En suma, a nuestro juicio una definición completa de “lo espacial” debería incluir un registro de procesos sociales, la distancia -así como su impronta y connotación en cada tiempo y sociedad-, los movimientos, las diferenciaciones entre lugares, sus simbolismos e identidades (Massey, 2012: 103).

Nos interesa sostener que al aludir a la palabra “proceso”, intentamos dotar al espacio de temporalidad. Desde nuestra perspectiva, ello resulta vital para discutir el rol de las

burocracias en la usual desestimación y/o subestimación de las contradicciones inherentes al espacio. Cuando señala que los tecnócratas “no creen en las contradicciones del espacio” Lefebvre (1974: 226-227) advierte varias cuestiones en tal sentido. En sintonía con el autor, entendemos que el uso de la palabra “creencia” resulta clarificador para exponer que disposiciones de políticas públicas pueden partir de ideas preconcebidas, que orientan las formas de intervención en el espacio (al respecto, cabe considerar las políticas urbanas y de construcción del hábitat, así como las políticas agrarias cuyo análisis se incluye en este libro). El espacio tendió a concebirse como una dimensión dependiente del tiempo -usualmente cronológico, el ligado a la circulación del capital, a la organización del trabajo-. Sin embargo, según Lefebvre (1974), el espacio se torna dimensión central para el capital, dado que este ha sabido organizar el tiempo a su favor (ritmos de trabajo, organización familiar, momentos de ocio, etc.) aunque no ha podido abstraerse de las contradicciones que en el espacio se suceden y a través del mismo operan (distancias, movimientos, barreras, identidades, escalas, burocracias que obedecen a diversos ordenes de gobierno, etc.). En esta dirección, puede comprenderse que el capital intente modificar “la escala a la que opera de tal forma que sitúa los poderes [estatales] y su influencia a la escala que le resulta más ventajosa para la reproducción de su propio poder” (Harvey, 2014: 147).

Esas contradicciones a las que alude Lefebvre (1974) se ligan íntimamente con el hecho de que el espacio acumula objetos heredados del pasado. Usualmente, estos han tenido una génesis ligada a otros propósitos y permanecen debido

a que pudieron ser adaptadas a las necesidades actuales.⁶ Las formas espaciales heredadas del pasado y presentes en la organización actual expresan una funcionalidad efectiva en términos económicos o un valor simbólico que justifica -o no- su permanencia (Lobato Correa, 2000: 38).

Las herencias resultan centrales a la hora de diseñar una intervención en materia de política pública. Esta cuestión es central para Lefebvre (1974: 221-222) cuando plantea que por tratarse algo complejo, el capitalismo no será capaz de llevar a cabo una planificación espacial que tienda a una mejora en las condiciones de vida de los sectores vulnerables. Según Lefebvre (ibidem), esto sucede por varios motivos. En primer lugar, el crecimiento económico más inmediato se realiza sobre nodos centrales (ciudades y/o regiones cuyas rugosidades ofrecen una rápida valorización del capital) aunque ello conlleve a la generación y a un incremento de las brechas sociales en relación a los nodos periféricos. En segundo término, el autor considera que es en el espacio y por el espacio donde se genera la reproducción de las relaciones de producción capitalista. Esto implica que el mismo se conciba como espacio instrumental, un ámbito donde las burocracias y el discurso técnico inciden para transformar el espacio social en espacio abstracto -cuantitativo, geométrico, matemático, catastral- (ibidem: 223). En tercer lugar, Lefebvre encuentra que la principal contradicción en la que

6 Milton Santos (1978, citado en Lobato Correa, 2000:39) denomina “rugosidades” a estas formas espaciales. Se trata de una alocución de la geomorfología que designa las marcas del pasado en el espacio, aunque esa presencia acaba condicionando la cotidianeidad. Si se proyecta este razonamiento en el tiempo, puede considerarse que las formas espaciales tienen implicancias sobre el futuro de la sociedad (ibidem).

incurren las burocracias ligadas a la planificación radica en una cuestión de escalas. Intentan conocer para transformar el espacio a escala planetaria, aunque este se encuentre fragmentado por el régimen de propiedad privada y se halle supeditado a las estrategias de mercado. La situación resulta aún más compleja si se considera que múltiples estrategias se entremezclan, se superponen, se complementan, entran en contradicción y competencia (ibidem: 223-224). En este sentido, el espacio se encuentra sujeto al mismo tiempo a intervenciones de planificación por múltiples burocracias estatales, regionales y empresariales en distintas escalas y alcances

A nuestro juicio, estos aspectos resultan centrales a la hora de comprender las construcciones, los funcionamientos, la reproducción y transformación de las sociedades en sus partes o en su totalidad, así como para acercar el diseño de cualquier intervención en materia pública a sus consecuencias efectivas. Diseño que, como observaremos a continuación, también debería tomar nota del Poder y, sobre todo, del poder.

3. PODER

La noción de poder es quizás una de las de aprehensión más escurridiza para las ciencias sociales. Su laxitud obedece a diversos aspectos, entre ellos al hecho de que se trata de una noción relacional, que puede modificar sus contenidos dependiendo del concepto con el que se la asocie. Asimismo, esta relativa imprecisión se liga con el hecho de que resulta de compleja operacionalización y que en no pocos escenarios sigue siendo asociada unívocamente al accionar estatal.

Raffestín (1991: 5) es consciente de esto cuando entiende que si encontramos una palabra rebelde a cualquier definición, esa palabra es poder. Al consistir en actos, en decisiones, el poder se representa de manera difusa. Ello no obsta para intentar de forma iterativa aproximarnos a definiciones que permitan dotar de significados más precisos a la noción.

Haesbaert (2012: 25) considera que si adoptamos la versión más tradicional de la noción, la referida al Poder del Estado o al poder de la clase hegemónica, el espacio aparece como un macro-territorio usualmente ligado a las estructuras político-económicas dominantes (provincias, regiones, asociaciones estatales). En cambio, si se aborda al poder también como un movimiento de resistencia que se encuentra involucrado en diversas relaciones sociales, podrán observarse micro-territorios y habrá formas alternativas de concebirlos. Estos aspectos han motivado a Foucault (pfr. 1980) a considerar que podría escribirse toda una *historia de los espacios* -que sería a la vez *una historia de los poderes*-, desde las más significativas estrategias de la geopolítica hasta las exiguas tácticas del hábitat, de la arquitectura institucional, del aula o de la organización hospitalaria, pasando por las implantaciones económico-políticas.

Aprincipios de siglo XXI, las diversas y simultáneas resistencias en relación al orden económico global (más precisamente, a la vigencia de la interpretación neoclásica de la economía política) se pueden considerar como luchas por el espacio. Desafían a la tendencia del capitalismo contemporáneo hacia la producción del “espacio abstracto”, donde el pensamiento económico hegemónico -sirviéndose de la tecnocracia- ha influido decididamente en la mercantilización de la vida social

(Oslender, 2010: 97). Revisitando a Lefebvre, aquel autor considera estas disputas como la “búsqueda de un contraespacio” (ibidem).

En un sentido relacional, el poder no podría pensarse en tanto capacidad u objeto. Desde este enfoque, se trata de relaciones de fuerza desiguales que se reproducen mediante prácticas. Por lo tanto, más que definir el poder o construir una *teoría* del poder, resulta necesario analizar las *prácticas* del poder, cómo el poder se desarrolla concretamente produciendo espacio (Haesbaert, 2012: 25-26), cómo estas se desarrollan en los intersticios de las políticas públicas, pudiendo vaciar sus contenidos, dificultando su ejecución o transformando sus destinatarios y usufructuarios efectivos.

La noción de poder como relación resulta útil para los análisis en torno a los sujetos sociales, sus vinculaciones con las políticas públicas y sus prácticas. Sin embargo, al referirnos a esta perspectiva estamos aún omitiendo un análisis sobre el por qué de la ligazón entre Poder y Estado, así como la aparición indisolublemente asociada (y naturalizada) de ambas nociones.

El trabajo en cierta medida fundacional de Raffestin resulta útil para abordar la imbricada vinculación entre Poder y Estado. Este autor (1991: 5) considera que a partir del momento en que el *Estado* resulta equivalente a lo *político*, la categoría de Poder Estatal se ha instituido como única, unívoca -y hasta monolítica en análisis binariamente simplistas-. De este modo, diversos estudios que abordan los conflictos en clave ratzeliana⁷ consideran a estos en ocasión de

7 Desde una perspectiva ratzeliana, los análisis territoriales se enfocaban en el Estado, desconociendo o bien subestimando

enfrentamientos geopolíticos entre Estados. Raffestin (1991: 14) va a discutir a los enfoques unidimensionales que desde la Geografía colocan en el centro del análisis al Estado o hacen del mismo su objeto de estudio y/o desconocen que toda relación es punto de origen (y distribución) del poder, cuestión que fundamenta la multi-dimensionalidad del mismo. Sin embargo, esas perspectivas simplificadoras que consideran al Estado como única fuente de poder, llevan a una confusión aunque también a una forma de metonimia. Pues, suele usarse para designar algo con el nombre de otra cosa tomando el efecto por la causa o viceversa: el Estado por el Poder, el Poder por el Estado (ibidem). Para aquellos enfoques unidimensionales, que incluso abonaban hasta fines de siglo XX el fin de la historia y la negación de la política, el Estado detenta el Poder y es el único que lo detenta. En el mejor de los casos, se lo asociaba con un poder *superior*, por lo que resulta necesario abordar los poderes *inferiores* que podrían interactuar con él (ibidem: 5).

Coincidimos con Haesbaert (2012: 25-26) en considerar al poder más allá de la intervención estatal, simbolizado en un conjunto de prácticas como la coacción y el control. Precisararlo de ese modo sería acotar su alcance, puesto que el poder cuenta también con un carácter simbólico, manifiesto en aspectos tales como la construcción de agendas, de consensos. Esta imbricación entre el Poder y el poder puede evidenciarse en las investigaciones que en este libro abordan el devenir del comercio internacional y las complejas problemáticas que encierran las políticas monetarias. Los citados consensos pueden pensarse como

otras organizaciones dotadas de poder político.

la determinación de la voluntad de quienes usufructúan una relación en su beneficio para ordenar escenarios y dirigir a los sujetos sociales de acuerdo a objetivos que nunca suelen expresarse de forma directa, sino más bien a través de prácticas educativas y trayectorias institucionales cristalizadas en visiones naturalizadas, incluso reproductoras de una colonización cultural.

Por lo dicho, consideramos que tal como acontece con las nociones de espacio y desarrollo, la de poder se encuentra inmersa en un área de ambigüedades, posiblemente mayores que las dos primeras. Entre otras cuestiones, Raffestin (pfr. 1991: 13) encuentra que su imprecisión radica en que la palabra puede ser escrita con mayúscula o con minúscula. Sin embargo, no se trata de una alocución de uso habitual, dado que podemos imbuirla o privarla de una carga expresiva específica, de acuerdo a las circunstancias en la que la empleemos. Iniciada con mayúscula, implica la historia de nuestra equiparación a un conjunto de instituciones y de aparatos que garantizan la sujeción de los ciudadanos a un Estado determinado, al control que este ejerce sobre un territorio que constituye y a los ciudadanos que lo integran. En sus aspectos esenciales, el Poder con mayúscula postula la soberanía del Estado, la forma que adquiere la legislación y/o la unidad de la dominación, se trata de formas “terminales”. Según Raffestin (ibidem: 13) esta expresión resulta de significativo valor, puesto que expresa una concepción unidimensional del poder que prácticamente oculta una perspectiva comparativamente más compleja y enriquecedora para nuestro enfoque.

Desde nuestra perspectiva, el análisis de Claval (1982: 23 y ss.)

en torno a la noción de poder en el espacio resulta importante para discutir la concepción unidimensional a la que aludimos arriba. Este autor considera que la dimensión del poder en el espacio fue relegada de los análisis económicos referidos a fenómenos de dominación. Por poder, Claval entiende tanto a la capacidad de actuar como a la de lograr que otro actúe. En esta última acepción, el poder se manifestaría en las relaciones, mediante asimetrías. Para el autor, la dificultad de abordar fenómenos de poder radicaría en su multiplicidad de formas: para llegar a idénticos resultados, las sociedades reproducen tipos diversos de relación, lo cual explicaría las variadas dimensiones y complejidades de la organización espacial. En tal sentido, Claval (1982) emplea la distinción weberiana entre poder coercitivo -surgido del uso de la fuerza- y poder legítimo -emanado de la delegación de atribuciones sociales al Estado- para identificar sus implicancias en el espacio (ibídem: 53) y destacar la relevancia de éste en el mantenimiento de estructuras jerárquicas.

Lejos de desestimarse, el Poder se torna más familiar, decisivo y habitual cuando aparece como nombre propio. Esto resulta posible en tanto siga siendo facilitada -no casualmente- la confusión entre Estado y Poder.⁸ Sin embargo, *seguir pretendiendo que el Poder solo es el Estado implicaría esconder el poder con minúscula*, ese que ya en la década de 1970 era conocido con la etiqueta de “poderes fácticos”. Raffestin (pfr. 1991: 13) considera que el poder

8 De allí las continuas alusiones que desde los medios de comunicación en Argentina siguen asimilando como sinónimos al Estado con el Poder en tanto capacidades de hacer que la sociedad -en su totalidad o a nivel de clase- se dirija, reflexione o actúe de tal o cual modo a partir de decisiones estatales.

nació cerca del Poder, junto con la historia que contribuyó a construir. El poder, nombre común, se esconde detrás del Poder, nombre propio. *Paradojalmente, se oculta más efectivamente cuanto mayor resulta su presencia.* El poder como relación se encuentra presente aunque oculto, con su tendencia a quedar disfrazado, incluso a negarse como poder (de Souza Silva, 2009: 3), a tomar el ropaje del oprimido por él mismo. Presente en cada relación, en la dinámica de cada acción. La ambigüedad que comprende a la noción resulta advertible allí, donde se encuentran el Poder con el poder. El primero resulta relativamente más identificable, reconocible, debido a que se manifiesta por intermedio de las instituciones y tecnologías que circunscriben el territorio del Estado, controlan la población y dominan los recursos (materiales y simbólicos) mediante las políticas públicas. En tanto tal, el Poder aparece como peligroso para quienes consideran a la capacidad del Estado para controlar, disciplinar, vigilar y castigar. De tal modo, el Poder inspira la desconfianza por la propia amenaza que representa, la cual resulta advertible. Sin embargo, *el más inquietante es aquel que no se percibe*, el que no necesariamente se encuentra instituido en una organización social como el Estado, nos referimos al poder (pfr. Raffestin, 1991: 13-14).

Hemos llegado a diferenciar el poder respecto del Poder. Sin embargo, aún resta terminar de definirlo. Siguiendo a Foucault (1986: 104) y a Raffestin (1991: 14), puede precisarse que el poder se expresa por ocasión de una relación. Por ende, se trata de un proceso de intercambio en el que se complementan o confrontan -al menos- dos polos (personas, grupos, etc.). Las fuerzas de las que disponen los polos conllevan a la

creación de un campo, un campo de poder. No se trata de una institución ni de una estructura, sino de la nominación de una situación social compleja que se desenvuelve en un tiempo y espacio determinado. Se presenta como un proceso positivo, no puede solo circunscribirse a sus aspectos negativos, ligados con el control y la represión. Posiblemente, este es un aspecto de lo paradójico de su eficacia, no poder nada, solo lograr que nada se pueda, excepto lo que deja hacer (pfr. Foucault, 1986: 104). Esta paradoja suele materializarse mediante la coacción, la imposición o la amenaza. Para que la amenaza funcione, se requieren ciertas circunstancias, así como un campo de poder a través del cual se puedan materializar sus efectos performativos (Butler, 1997: 31).

Al considerar al poder como un proceso relacional, no circunscripto únicamente al poder policial mediante el cual la clase capitalista reprime desde su control del Estado las reivindicaciones de la clase trabajadora (Fair, 2010: 15-16), Foucault (2003) intenta desenmascarar las particularidades del poder: i) no se adquiere, es ejercido a partir de innumerables nodos o polos; ii) surge desde abajo, no puede identificarse una oposición binaria y global entre dominador y dominado; iii) implica resistencia y, por lo tanto, esta no se produce en una posición ajena al poder. A esta particularidad, Haesbaert (2012: 26) agrega que lo anterior nos lleva a entender las formas de resistencia, no como opuestas al poder, sino como constituyentes de las relaciones de poder. En cuanto a estas, Foucault (2003) señala que: i) no son independientes a otros tipos de vinculaciones -económicas, sociales, tecnológicas- aunque son inmanentes a ellas; ii) resultan intencionales y objetivas. Toda relación implica poder, eso significa que este

se liga con la manipulación de los flujos que atraviesan, posibilitan, complejizan y/o desactivan una relación, se trata de energía e información (Raffestin, 1991: 15). Desde este punto de vista, el intercambio oral resulta más que informacional, debido a que resulta necesaria una cantidad de energía para que la comunicación tenga lugar.

El lazo entre el poder y el saber resulta evidente, aunque no puede concebirse a través de información o energía en estado puro, sino de una combinación de ambas. El poder también establece qué saber es legítimo, algo que resulta habitual en las políticas de desarrollo. El espacio y tiempo relacional son organizados por una combinación de energía e información (Raffestin, 1991: 15). La alianza entre razón y poder se desenvuelve como una imbricación entre saber y poder, entre discurso y poder, debido a que saber y poder se articulan en el discurso (de Souza Silva, 2009: 3). De acuerdo a Silveira (2006: 71), la producción de un discurso que encubre una elección corporativa como si fuera el mentado e incierto “interés general”, busca orientar la conciencia social para fragmentar el espacio, para privatizarlo en aras de la modernización. Esta es quizás una de las paradojas del desarrollo, tal como aquí lo exponemos. Para que esto suceda, las políticas públicas deben legitimar, actuar e imaginarse desde una visión modernizadora (tal como se observa en determinadas intervenciones referidas al hábitat). Sin embargo, esta perspectiva es una entre varias posibles, puesto que el conjunto de posibilidades del período resulta aún mayor que el de las opciones que figuran en la agenda pública. La misma elección por estrategias amparadas en cosmovisiones sedimentadas y caminos

recorridos resulta suficiente para evidenciar que los sujetos sociales que comandan la producción y el uso del espacio resultan particularmente productores de límites, de una racionalidad que se vuelve irracionalidad para las mayorías (pfr. Silveira, 2006: 71), en una pérdida de derechos civiles y/o su cuestionamiento.

La citada producción de límites se puede presentar en políticas públicas dirigidas a sectores vulnerables. Colmegna (2005) estudia herramientas de intervención de la década de 1990. En particular, el Programa de Atención a Grupos Vulnerables, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y ejecutado por la entonces Secretaría de Desarrollo Social en 1996/97. La autora (ibidem: 131-138) sostiene que programas como el señalado, se han fundamentado en una noción teleológica de desarrollo. Esta perspectiva sugiere que los sectores vulnerables encontrarán una manera fácil de salir de tal situación y volverán a ser miembros plenos de derecho en la sociedad. No obstante, estos programas ofrecen respuestas superficiales que desestiman una problemática compleja y polifacética.⁹ En cambio, han planteado estrategias participativas en las cuales la toma de decisiones nodales puede encontrarse centralizada, fuera del alcance de las poblaciones sobre las que aquellas pretenden intervenir. En esta dirección, estudios como el realizado por Ferguson (1994) para el caso de Lesotho, demuestran que las burocracias del desarrollo actuarían

9 Estas ideas parten del análisis que la autora realiza en torno al Plan Vida, un programa de asistencia alimentaria implementado en 1994 por el entonces Consejo Provincial de la Mujer. Desde 2002, se re-denomina Plan Más Vida y es ejecutado desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires.

como mecanismos para reforzar el ejercicio del poder de las mismas, asumiendo a la pobreza como una dimensión de justificación para su propia acción. Una intervención en esa línea, circunscribe los significados de la participación de los sectores vulnerables, reduciendo su condición material a problema de resolución meramente técnica, de aparente neutralidad, en la que se naturaliza la desmovilización y la despolitización ante respuestas focalizadas y particularistas, que reducen la causa de lo que el saber técnico evalúa como pobreza a aspectos individuales como las motivaciones, los valores y/o las actitudes (ibidem: 178).

En la construcción de límites para la comprensión y la intervención, la academia puede concebirse como una burocracia en los términos señalados por Oszlak (2006). De tal manera, una forma de interpretar a la generación de conocimiento -el saber técnico- sería la propia necesidad de reproducción de las agendas de investigación. Como se señalará cuando se aborde la noción de desarrollo, la adjetivación de conceptos resulta habitual, aunque también lo son los neologismos. En esta dirección, la intervención promovida por proyectos de desarrollo apuntaría a formas participativas en las que la *accountability*, la “gobernanza” o el “empoderamiento” aparecen como expresiones recurrentes-usualmente importadas desde medios académicos anglosajones-. Colmegna (2007: 138) parece consciente de esta situación cuando discute que tales formas participativas no implican necesariamente la construcción de poder, puesto que este excede al logro de habilidades o capacidades y refiere a la apertura de ámbitos en los que los grupos sociales que son objeto de intervención estatal

puedan asumir y tomar decisiones sobre su propio devenir, en un proceso que debería incluir la construcción y usufructo de derechos que les permitan transitar una existencia plena en tanto ciudadanos.

Cuando señalamos que el poder resulta posible mediante el control y direccionamiento de flujos de energía e información que atraviesan, posibilitan y/o desactivan una relación (Raffestin, 1991; Foucault, 2003), debería considerarse también los roles que juegan los intermediarios -técnicos, administrativos, extensionistas, referentes y militantes sociales- en las políticas de desarrollo. En esta dirección, coincidimos con Colmegna (2007: 130) cuando advierte que intermediarios como los citados no ejercen un poder “absoluto”. La forma en el que el poder circula por las redes en las que los recursos simbólicos y materiales se distribuyen resulta cambiante y multi-direccional.

Volviendo a la noción de resistencia, cabe señalar que los grupos sociales sobre los que las intervenciones públicas pretenden incidir, poseen capacidad de acción y algún margen de decisión. Negar u omitir esta situación conllevaría a desestimarlos como sujetos políticos. Incluso, las definiciones de tales grupos pueden adquirir relativa autonomía de las decisiones de los intermediarios. También acordamos con Colmegna (ibidem) en el hecho de que en los procesos sociales implicados en las políticas de desarrollo, los intermediarios precisan de apoyo político de los sujetos de la intervención, puesto que sin ese respaldo dejan de detentar poder en el seno de una vinculación determinada.

De lo anterior, también surge que las intervenciones estatales

pueden variar sus objetivos en el tiempo y en el espacio, en los que los sujetos sociales pueden incidir decisivamente. Cabe ejemplificar esta probable situación con la experiencia de producción de arroz ecológico en el norte de la Provincia de Santa Fe (Aguirre, et. al., 2010). A partir de la vinculación inter-institucional entre la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar de la Región Pampeana (IPAF Región Pampeana) del INTA y la Subsecretaría de la Agricultura Familiar del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, se desarrolló un proyecto productivo ligado con la tecnología social del microcrédito. En este esquema de política pública, puede identificarse un intento de abordaje integral en torno a las problemáticas de los agricultores familiares del área, en el que 20 organizaciones representativas nucleadas en la Mesa de la Agricultura Familiar del Norte de Santa Fe pueden direccionar dicha herramienta en función de sus necesidades. De este modo, se ha producido una convergencia de iniciativas entre tres instituciones del Estado Nacional en el que se propende a potenciar la capacidad organizativa de los agricultores y a buscar alternativas de producción a través de las cuales mejorar su sustentabilidad económica. En esta articulación entre sociedad civil organizada e instituciones estatales, se ha definido la potencialidad de la producción de arroz ecológico para conservar el ambiente, generar trabajo e integrar a -en un principio 20- pequeños productores que despliegan también otras actividades económicas. En esquemas como estos, puede advertirse que los vínculos entre sujetos sociales tenderían a generarse

en un modo horizontal, en lo que podría calificarse como una experiencia de post-desarrollo en el que la confianza de las propias organizaciones de agricultores familiares se basa en relaciones de solidaridad y reciprocidad a partir de las cuales resulta posible una insumisión (Rist, 2002: 10) frente a los antiguos sujetos que decidían productos, precios y condiciones de venta, llevando a adquirir nuevos recursos materiales y simbólicos para fortalecer sus condiciones de vida.

Al pensar en el poder en tanto relación, este aspecto resulta crucial para entender que nos encontramos ante procesos en los que pueden identificarse diferentes capacidades de cada sujeto social para imponer definiciones y decisiones al conjunto, aunque no por ello deben asumirse posturas simplificadoras, dicotómicas y/o absolutas al estilo opresores-oprimidos en términos absolutos, a-temporales y a-espaciales. Más bien, debería comprenderse que las capacidades de acción y decisión pueden modificarse de acuerdo a las circunstancias y a los recursos -simbólicos y materiales- de los que cada parte dispone (ibidem).

Hasta el momento hemos discutido al Poder asociado al Estado. Hemos llegado a una reflexión preliminar, el poder es relacional, se desenvuelve a partir de la formación, acumulación, combinación y circulación de energía e información. En función de los ejemplos recién enunciados, restaría agregar que esta noción posee dimensiones temporales y espaciales. Para ello, podemos remitirnos a Santos (pfr. 1996, citado en Silveira, 2006: 65), quien considera al tiempo como período y, agregaríamos, en tanto hito. Pues, desde nuestro enfoque lo relevante serían

los sucesos significativos para los sujetos sociales, no tan solo el transcurrir del cronómetro. Es decir, no como tiempo cronológico y abstracto, sino como un conjunto de posibilidades efectivas de dichos sujetos, quienes no disponen de igual capacidad para satisfacer/imponer sus necesidades y acceder a ciertas posibilidades. Santos (ibidem) estima que la forma en que esas posibilidades resultan aprehendidas son múltiples: división social del trabajo, división espacial del trabajo, topologías, circuitos espaciales de producción y acumulación, círculos de cooperación, entre otras categorías. Cuando esas posibilidades se vuelven efectivas por medio de la desigual capacidad de imposición de los sujetos sociales en sus relaciones cotidianas, estaríamos frente al pasaje de la sociedad -que es el ser- al espacio -que es el existir- (Santos, 1996, citado en Silveira, 2006: 65). Este pasaje resulta viable mediante el traslado de las posibilidades a los lugares y su transformación en existencias concretas, dependiendo de la inercia de la base material, política y legal preexistente-. Esa es una de las manifestaciones del papel activo del espacio (Santos, 1996; M. Santos et al, 2000; citado en Silveira, 2006: 65) y de la significancia del poder en la constitución del mismo.

En esta instancia se llega a una dimensión que no solo apunta a lo terminológico. Haesbaert (2012: 20) considera que cuando se analiza el espacio enfocándose en las relaciones de poder, se está observando e identificando un territorio. En tal sentido, el territorio constituiría una dimensión del espacio cuando el enfoque se concentra en las relaciones de poder.¹⁰ Como señala este autor (ibidem: 26),

10 Esta definición implica en sí misma un histórico debate en

al concebir al poder más allá del Estado y considerarlo como relacional, podremos arribar a una concepción multi-escalar del territorio. Esto lleva a interrogarnos desde un enfoque relacional sobre la vinculación entre espacio y poder en las políticas desarrollo.

4. DESARROLLO

El comienzo de la denominada “era de desarrollo”, más precisamente la de la planificación del desarrollo en América Latina, puede rastrearse hacia mediados de siglo XX. En 1949, el Presidente norteamericano Harry S. Truman no fue original al enunciar el término “desarrollo” en el discurso a su nación, construido por años y años precedentes de preocupaciones y percepciones. En efecto, Esteva (2000: 70-72) encuentra evidencias para sostener que casi dos siglos antes este término era empleado en diferentes contextos.¹¹ Esta noción se fue edificando en torno a la idea de meta,

53

la geografía, el de las distinciones entre las nociones de espacio y de territorio. No es objetivo de este capítulo y de este libro entrar en ese debate, una síntesis del mismo puede consultarse en Blanco (2007). Como se podrá apreciar, a efectos expositivos en esta obra ambas alocuciones suelen usarse indistintamente.

11 Resulta apreciable un traslado de la metáfora biológica a la esfera social pues desde 1768 Moser utilizaba la palabra *Entwicklung* (desarrollo) para aludir a la transformación social, asemejándola al devenir de procesos naturales. En 1774, Herder interpretaba una historia universal en la cual comparaba las edades de la vida con la historia social. Según este autor, el desarrollo histórico sucedía al natural, siendo ambos variantes del desarrollo homogéneo del cosmos creado por Dios.

Posteriormente, a través de un proceso de secularización -con el paulatino “desplazamiento” de “Dios por la ciencia”- la metáfora del desarrollo confirió hegemonía mundial a una genealogía de la historia occidental por sobre otras posibles (Esteva, 2000: 73).

camino teleológico, en el que se debería alcanzar un estado de cosas deseables, al que resulta esperable llegar (Isla y Colmegna, 2005).

En el siglo XX, posiblemente un pionero en introducir al desarrollo en el discurso tecnocrático ha sido Benson -miembro del Secretariado de la Organización Internacional del Trabajo- quien se refirió a las “áreas subdesarrolladas” en las bases económicas para la paz de 1942 (Benson, 1942; citado en Esteva, 2000: 69). Sin embargo, la expresión no concitaba un interés más que puramente técnico. Esto puede evidenciarse en los escritos de Rosenstein-Rodan y Lewis, que en 1944, presentaban la problemática de las “áreas económicamente atrasadas” y “la brecha entre naciones pobres y ricas” (ibídem). El citado discurso de Truman (1949), así como una activa política exterior norteamericana dirigida a construir y consolidar su hegemonía cultural y económica han sido aspectos significativos para que la noción de desarrollo se colocara y permaneciera en la agenda pública, incluso a principios de siglo XXI. En ese sendero puede situarse la “Alianza para el Progreso” -1961/1970-, la “Guerra contra el hambre” -1962- fomentada desde la UNESCO, así como la “Revolución verde”¹² -vigente aproximadamente entre 1940-1970 y difundida desde la USAID-, entre variadas iniciativas.

12 El término fue acuñado en 1968 por el entonces Director de la USAID William Gaud, quien destacó la difusión de las nuevas tecnologías (variedades de cereales asociadas a agroquímicos). En su discurso en la Sociedad para el Desarrollo Internacional, señaló que: "estos y otros desarrollos en el campo de la agricultura contienen los ingredientes de una nueva revolución. No es una violenta revolución roja como la de los soviéticos, ni es una revolución blanca como la del Sha de Irán. Yo la llamo la "revolución verde" (SID -por su sigla en inglés-, 1968).

Un rasgo común a la diversidad de iniciativas, consiste en que la acumulada adjetivación relativa al desarrollo (social, económico, territorial, rural, integrado, local, humano, sostenible, sustentable y un largo etcétera) responde a la capacidad de distintas escuelas de pensamiento e instituciones por interpelar, resaltar e imponer aspectos sociales que alternativamente se han puesto en debate. Sin embargo, esta proliferación también expondría la ineficacia manifiesta de las intervenciones realizadas bajo el espíritu del desarrollo para transformar las condiciones materiales de vida de las poblaciones sobre las que se ha pretendido intervenir (Ribeiro, 2007: 179; Rist, 2002: 5; Escobar, 2005: 18; Comeliau, 1997: 30; Gosovic, 2000: 13).

En lo que respecta a nuestro objetivo, cabe exponer algunos aspectos que se encuentran incluidos -usualmente de manera implícita- en los postulados de políticas públicas que recurren a la noción de desarrollo.

En primer término, cabe considerar que *el desarrollo como noción se asume desde una presunta objetividad*. De tal modo, aparece naturalizada la clasificación entre unidades político-administrativas (que se asocian linealmente con sociedades). A nuestro juicio, esta naturalización es un tema significativo a la hora de diseñar y ejecutar una intervención pública debido a que direcciona un modo de operar en el espacio, moldea una forma de evaluar las dinámicas productivas y acota previsiblemente el horizonte de lo posible y lo probable. Resulta habitual encontrarnos con diversidad de indicadores, neutros y a-valorativos solo en apariencia: producto bruto interno y/o geográfico y/o

per cápita, índice de desarrollo humano, etc. Aquí no se discute la rigurosidad metodológica con la que se pueden construir estos y otros indicadores, los cuales son sometidos a diversidad de debates, ensayos y métodos de recolección. En cambio, se plantea la necesidad de un debate acerca de las cosmovisiones que luego se hacen operativas en la construcción de los indicadores.¹³ Estos avalan técnicamente y legitiman socialmente la confección de *rankings* que establecen diferenciaciones -traducidas implícitamente como discriminación- (Slater D., 2000: 139). Pueden justificar un *status quo*, una forma de evaluar las dinámicas sociales y las políticas públicas. En el plano de la intervención las cosmovisiones inciden decididamente, puesto que el devenir de diversos programas depende de las prácticas políticas de los actores, que pueden ser o no conscientes de las etapas de un proyecto o bien del andamiaje conceptual que incide en la operacionalización de indicadores y actividades. Por lo tanto, coincidimos con Isla y Colmegna (2005: 10) en que la perspectiva conceptual desde la cual se aborda un proyecto debería ser tácita y clara para los sujetos sociales involucrados.

En segundo lugar, resulta advertible que el uso habitual

13 En tal sentido, puede comprenderse que: “la estructuración de la sociedad no está ligada, primordialmente, a la distribución de los recursos, al estatus reconocido a unos y otros, a la riqueza adquirida y al poder ejercido por algunos. Resulta de la influencia que ejercen aquellos que crean las categorías utilizadas para aprehender lo real y crean palabras para traducirlas: cada uno recibe, de este modo, de las personas que frecuenta, filtros que le hacen percibir lo real bajo una perspectiva específica. Conoce el mundo y el universo social a través de los discursos que le dan a ver, los jerarquizan e interpretan (Greimas y Courtes, 1979; citado en Claval, 2002: 35).

de la noción de desarrollo suele transformar el espacio en tiempo (Massey, 2012). Este aspecto se logra de diversas formas. Al menos desde el momento en que el desarrollo se transformó en un *leitmotiv* para la política exterior estadounidense -asociada a las políticas comerciales de las principales corporaciones-, puede entenderse la vocación espacial de poder que ha tenido la noción (Slater D., 2000: 139-140). Nótese que se trata de una noción que apela a metáforas temporales sostenidas en visiones evolucionistas, que evalúan al tiempo en términos cronológicos y lineales: rezagados, en vías de desarrollo, el tren del progreso, etc. Una noción que clausura la posibilidad de pensar múltiples tiempos y espacios -historias y territorios- en los términos antes señalados por Haesbaert (2012: 20)-, no sometidos a una lógica totalizadora en la que las reglas de juego son puestas por quienes evalúan desempeños, en base a indicadores pretendidamente a-sépticos que construyen un imaginario de cantidades más que de calidades y cualidades. Lefebvre (1974: 224-225) es consciente de ello cuando considera que el crecimiento indefinido resulta improbable, que se identifica en ese proceso una modificación cualitativa de las fuerzas productivas en sí mismas, que no podrían entenderse únicamente por la producción de bienes y servicios, sino que actualmente se definen como la producción del espacio. Una producción que es conflictiva, dado que a la clásica contradicción entre capital y trabajo en el marco de las relaciones de producción que estos factores sobrellevan, cabe agregar la contradicción entre una planificación espacial de escala global frente a la fragmentación del espacio mediante la propiedad privada -que es una relación social-

(ibidem).

En tercer término, ligado con la problemática de las cosmovisiones que sustenta al desarrollo, parece necesario destacar que *esta noción suele nutrirse desde perspectivas dicotómicas que tienden a presentarse como a-valorativas y/o asépticas*. Usualmente afirmada en las teorías de la modernización -entre las cuales cabe clasificar a la perspectiva publicada por Rostow en 1947 ¹⁴-, la noción de desarrollo se construye a partir de dicotomías que serían útiles para describir un escenario de intervención aunque carecen de precisión para caracterizar situaciones que no pueden catalogarse como opuestas o contradictorias. Esta estrategia metodológica dirigida a presentar escenarios simplificados como binarios recorre diversas perspectivas de pensamiento. Así, Escobar (2005: 17) considera que desde una perspectiva neoclásica, la teoría de la modernización ha implicado para académicos y elites mundiales un período

14 “Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista” fue escrito por Rostow antes de ocupar altos cargos, como el de Presidente del Consejo de Planificación Política de Estados Unidos y el de Embajador ante la Alianza para el Progreso. Se trataba de una teoría expuesta en cinco etapas/estadios (tradicional, condiciones previas al impulso inicial, impulso inicial -“take off”-, marcha hacia la madurez, era del gran consumo de masas) (ibidem, 1960). Esta obra sufrió diversas críticas, entre las que puede citarse el carácter cuantitativo en la que se basa la caracterización entre sociedades; la universalidad del proceso mediante el cual se produciría el tránsito de menos a más; la presencia de una secuencia lineal para el desarrollo de etapas o momentos sucesivos, que se encontrarían lógicamente encadenados y serían empíricamente reconocibles y una teoría evolutiva como proceso lineal, que utiliza un método comparativo en el que se generaliza a partir de casos particulares, simplificando las respuestas ante problemas similares (Slater F., 1999:120-121).

de certezas a partir del supuesto que el capital, la ciencia y la tecnología poseen implicancias beneficiosas sobre las poblaciones vulnerables en las que las políticas públicas pretenden intervenir. No obstante, esta convicción fue puesta en cuestión por las teorías de la dependencia -en cuyo seno pueden identificarse marcos conceptuales marxistas, keynesianos y más recientemente regulacionistas-, desde las que se discute una supuesta carencia de capital, tecnología o valores modernos como causales de las desigualdades sociales. En cambio, proponen que el “sub-desarrollo” posee su fuente en la conexión entre dependencia externa y explotación interna, la causa del problema se encuentra en la propia dinámica del capitalismo. Aún a pesar de los enfoques disímiles, los planteos de la modernización y de la dependencia han demostrado una efectividad incierta a la hora de ejecutar las intervenciones y exponer resultados.

A partir de la década de 1980, esta dificultad de comprensión para la intervención fue expuesta por los enfoques post-estructuralistas. Estas perspectivas desplegadas desde las teorías de la modernización y de la dependencia han demostrado que las teorías del desarrollo en sus diversas variantes han obtenido escasos resultados por su inaplicabilidad (y replicabilidad), por el desinterés de los “beneficiarios” y/o por modificar negativamente sus condiciones de vida.

Estas perspectivas cuestionan el concepto mismo de desarrollo, entendiéndolo como un discurso de origen occidental que opera como mecanismo para la producción cultural, social y económica del denominado Tercer Mundo

(Ferguson, 1990; Apffel- Marglin y Marglin, 1990; Escobar, 1996; Rist, 1997; citados en Escobar, 2005: 17). Al partir de premisas inconsistentes, se está ante propuestas inadecuadas (de Souza Silva, 2009: 1) para la resolución de problemas que la política pública pretende atender. Esas premisas pueden partir del valor que socialmente se le concede al saber experto, desconociéndose las carencias de formación y los prejuicios -sean étnicos, etarios, religiosos, de clase, etc.- con los que los denominados agentes de desarrollo pueden intervenir.

Para graficar lo antedicho, cabe ejemplificar el papel que han tenido las políticas agrarias ligadas con la denominada revolución verde, imbuida desde las teorías de la modernización. En tal sentido, al menos en la última mitad de siglo XX en América Latina ha primado una perspectiva que asumía desde la política pública que la agricultura no tecnificada comprendía un emergente de un proceso de descampesinización (Alemany, 2008: 31). Desde ese enfoque, la posición que detentaban los productores agrarios más pequeños en la agenda pública era la de receptores pasivos de la denominada “ayuda social”. De esto modo, el lugar dejado para ellos estaba más ligado a mantenerlos excluidos de la producción, posibilitando su pervivencia a partir de subsidios estatales (usualmente destinados a la generación de empleo temporal de baja productividad o a la producción de bienes y servicios con escaso valor agregado). Se ha tratado de una toma de posición evidente, en el que las burocracias asumían los tres roles señalados al principio, puesto que representaban sus intereses propios, expresaban su función de promotora de los intereses de los sectores

económicamente dominantes (agronegocio, exportadores, semilleras, laboratorios, etc.) y al mismo tiempo buscaban el cumplimiento de los objetivos que responden al interés general -mediado por visiones hegemónicas- de la sociedad en su conjunto (la necesidad de exportar para reducir los déficit comercial y fiscal).

En este esquema de la revolución verde, cabe señalar que la perspectiva de la modernización -cuya expresión quizás más evidente para el caso argentino tuvo lugar en la década de 1990- ha logrado entrelazar (y naturalizar) un componente asistencialista en un proyecto privatista para las políticas públicas -desregulación, tercerización, reducción de la extensión industrial y rural, mercantilización del asesoramiento, las patentes¹⁵ y los insumos, etc.- (Alemany, 2008: 31). Habitualmente, los programas nacidos bajo este influjo han reproducido estrategias ligadas a la capacitación para la auto-explotación, el auto-consumo y la auto-producción. La intervención necesaria para sostener la agricultura industrializada vinculada con el agronegocio solía ser protagonizada por “técnicos” “expertos”, cuya presentación se asumía como despojada de valores y tendiente a disminuir las implicancias más negativas del

15 “Los actores que poseen derechos sobre patentes utilizan su poder monopolista para fijar precios monopolistas y evitar la transferencia de tecnología, excepto a un coste muy elevado. Por lo tanto, con el transcurso del tiempo, las relaciones de poder asimétricas tienden a incrementarse y no a reducirse, a menos que el Estado intervenga para contrarrestarlas. La idea neoliberal de un sistema de información perfecto y de un campo de juego equilibrado para la competencia, parece o bien una utopía inocente, o bien una forma deliberada de enmarañar los procesos que conducirán a la concentración de la riqueza y, por lo tanto, a la restauración del poder de clase” (Harvey, 2003: 75-76).

modelo de agricultura dominante (ibidem). Se trataba de una propuesta de intervención en la que la extensión rural era reemplazada por los expertos con habilidades para transmitir conocimientos y tecnologías usualmente dirigidos a los fines del lucro de los principales sujetos sociales en las diversas economías regionales.

Esta cuestión es la que lleva a Isla y Colmegna (2007: 1) a encontrar que en los casos de los sujetos sociales subordinados, “el desarrollo es una intervención totalmente dirigida desde afuera, contraria a la voluntad e interés de los actores beneficiarios. Esto sería el producto de pensar a la comunidad local en cuestión como un grupo a-histórico, sin agencia y entonces sin capacidad de expresar por sí mismo sus necesidades, intereses y conocimientos”. Desde los enfoques post-estructuralistas, las políticas de desarrollo comenzaron a preocuparse por atender aspectos sociales que las hagan culturalmente viables; así como a considerar iniciativas y modificaciones realizadas por los grupos sociales que son objeto de intervención (la experiencia en la producción de arroz ecológico apuntada en este capítulo va en ese sentido). De este modo, se pretende que los sujetos sociales implicados se involucren más allá de la etapa de diseño, participando en la gestión y en la evaluación de las iniciativas (Isla y Colmegna, 2005: 3).

5. REFLEXIONES FINALES

La inquietud que ronda este aporte es, como siempre, qué hacer con las intervenciones de desarrollo. Como hemos esbozado, el qué hacer debería estar precedido por el cómo,

el dónde y el cuándo, el para qué y el para quién/es. En esta dirección, América Latina cuenta con una vasta experiencia reciente, aunque a nuestro juicio escasamente sistematizada, de lo que las agendas públicas populistas -en alguna medida rupturistas de la tradición liberal que predominó en el último cuarto de siglo XX de América Latina- pueden señalar en torno a la re-definición de conceptos.

Del análisis expuesto, se desprende que el uso acrítico de los aportes conceptuales sobre *espacio*, *poder* y *desarrollo* posibilita un abordaje solo parcial de las problemáticas en torno a las políticas públicas en países periféricos. Esto sucede debido a que –como hemos intentando demostrar- los aportes de dichas nociones abordan problemáticas más enriquecedoras que las que usualmente su utilización a-crítica posibilita. La discusión y re-definición de nociones como *espacio*, *poder* y *desarrollo* debería trascender a la academia, involucrándola decididamente en una estrategia de vinculación con las burocracias, de modo de incidir en el diseño y direccionamiento de las políticas de desarrollo. El espacio es más que una construcción social, el poder es más que el Poder del Estado y el desarrollo encierra más aportes que su reducción a crecimiento con inclusión vía aumento de la producción.

En la medida que las burocracias estatales ligadas a las problemáticas del desarrollo actúan a través de intervenciones que responden a cosmovisiones diversas -usualmente superpuestas por sedimentación temporal y hasta contradictorias- resultaría un trabajo arduo el debate conceptual que clarifique posiciones. Ello parece crucial a

la hora de exponer, para las distintas burocracias, sus roles sectorial -al asumir la representación de sus intereses-, mediador -al garantizar los intereses de los sectores económicamente dominantes- e infraestructural -al buscar el cumplimiento de los objetivos que responden al interés general-. En el análisis de estos roles podría recuperarse la noción de “arena de conflicto”, en la que puedan quedar evidenciadas para las intervenciones de desarrollo las distancias perceptibles entre lo escrito y lo tácito, entre los aparentes y los efectivos beneficiados así como entre los usos y abusos realizados en torno a las nociones.

BIBLIOGRAFÍA

Aguirre, L.; Caballero, L.; Deluca, L.; Dumrauf, S.; Gandulfo, A.; Hall, M.; Justianovich, S.; Larnagaray, R.; Olmos, E. y Tito, G. (2010). *Microcrédito, tecnología y gestión asociada en la agricultura familiar*. Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

64

Aleman, C. (2008). Volvió la extensión... ¡y se armó la discusión! En: R. Thornton y G. Cimadevilla, (comps.), *Grisas de la extensión, la comunicación y el desarrollo*. Buenos Aires, INTA.

Blanco, J. (2007). Espacio y territorio: elementos teórico-conceptuales implicados en el análisis geográfico. En: M. V. Fernández Caso y R. Gurevich (coord.), *Geografía, nuevos temas, nuevas preguntas. Un temario para su enseñanza*. Buenos Aires, Editorial Biblos.

Butler, J. (1997). *Lenguaje, poder e identidad*. Madrid, Editorial Síntesis.

Claval, P. (1982). *Espacio y poder*. México, Fondo de Cultura Económica.

Claval, P. (2002). El enfoque cultural y las concepciones geográficas del espacio. En: *Boletín de la A.G.E.*, n. 34, pp. 21-39, Madrid, Asociación de Geógrafos Españoles.

Colmegna, P. (2005). Una etnografía de políticas públicas: el caso de los PAGV. En: A. Isla y P. Colmegna (comps.), *Política y Poder en los Procesos de Desarrollo: debates y posturas en torno a la aplicación de la antropología*. Buenos Aires, FLACSO.

Comeliau, C. (1997). Los retos de la globalización. *Perspectivas*. En: *Revista trimestral de educación comparada*, v. XXVII, n. 1, Ginebra, Unesco.

de Souza Silva, J. (2009). La Farsa del «Desarrollo». Del colonialismo imperial al imperialismo sin colônias. San José, Universidad de Costa Rica. Disponible en:

<http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-018-002.pdf>

Escobar, A. (2005). El «postdesarrollo» como concepto y práctica social. En: D. Mato (coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización* (pp. 17-31). Caracas, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.

Esteva, G. (2000). Desarrollo. En: A. Viola (comp.) *Teoría y estudios etnográficos en América Latina*. Barcelona, Editorial Paidós.

Fair, H. (2010). Una aproximación al pensamiento político de Foucault. En: *Jurídicas*, México, Instituto de Investigaciones

Jurídicas, UNAM.

Ferguson, J. (1994). The Anti-politics machine. «Development» and bureaucratic power in Lesotho. En: *The Ecologist*, v. 24, n. 5, sep.-oct., pp. 176-181.

Foucault, M. (1980). El ojo del poder, entrevista con Michel Foucault. En: J. Bentham (1980), *El Panóptico*. Barcelona, Ediciones La Piqueta.

Foucault, M. (1986). *La Voluntad de saber*. Bogotá, Editorial Siglo XXI.

Foucault, M. (2003). *Vigilar y castigar*. Buenos Aires, Editorial Siglo XXI.

García, A. y Rofman, A. (2013). Poder y espacio. Hacia una revisión teórica de la cuestión regional en Argentina. En: *Problemas del desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, v. 44, n. 175, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

66

Gosovic, B. (2000). La hegemonía intelectual global y la cooperación internacional en materia de desarrollo. En: *Revista internacional de ciencias sociales*, n. 166, París, UNESCO.

Haesbaert, R. (2012). *Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad*. Seminario permanente «Cultura y Representaciones sociales». México, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM.

Harvey, D. (2003). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid, Ediciones Akal.

Harvey, D. (2014). *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito, Editorial IAEN.

Isla, A. y Colmegna, P. (2005). Política y cultura en las intervenciones de desarrollo. En: A. Isla y P. Colmegna (comps.), *Política y Poder en los Procesos de Desarrollo: debates y posturas en torno a la aplicación de la antropología*. Buenos Aires, FLACSO.

Isla, A. y Colmegna, P. (2007). La importancia de la cultura y la política en los procesos de desarrollo. En: *Revista MAD*, n. 16, Santiago, Maestría en Análisis Sistemático Aplicado a la Sociedad, Universidad de Chile.

Lefebvre, H. (1974). La producción del espacio. *Papers: revista de sociología*, n. 3, pp. 219-229.

Lobato Correa, R. (2000). *Região e organização espacial*. São Paulo, Editora Ática.

67

Massey, D. (2012). Introducción: la geografía importa. En: A. Albet y N. Benach (comps.), *Doreen Massey. Un sentido global del lugar*. Colección Espacios Críticos, v. 2. Barcelona, Editorial Icaria.

Oslender, U. (2010). La búsqueda de un contra-espacio: ¿hacia territorialidades alternativas o cooptación por el poder dominante? En: *Geopolítica(s)*, v. 1, n. 1, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.

Oszlak, O. (1976). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. En: O. Oslak, *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires, Editorial Paidós.

Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: Política y Políticas

Espacio y Poder en las políticas de desarrollo del siglo XXI

Públicas. En: *Revista Postdata*, n. 11, Buenos Aires.

Ribeiro, G. L. (2007). Poder, redes e ideología en el campo del desarrollo. En: *Tabula Rasa*, pp. 173-193, Bogotá, Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.

Rist, G. (2002). *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid, Libros de la Catarata.

Rostow, W. (1961). *Las etapas del crecimiento económico*. México, Fondo de Cultura Económica.

Ruíz López, D. y Cádenas Ayala, C. (2004). ¿Qué es una política pública? En: *IUS. Revista Jurídica*. Universidad Latina de América. Disponible en:

<http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm>

68

SID (1968). The Green Revolution: Accomplishments and Apprehensions. *Discurso de William Gaud*. Disponible en:

<http://www.agbioworld.org/biotech-info/topics/borlaug/borlaug-green.html>

Silveira, M. L. (2006). Espejismos y horizontes de la geografía contemporánea. En: *Revista Párrafos Geográficos*, v. 5, n. 1, Trelew, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco.

Slater, D. (2000). Precisando el siglo americano. Temas para una perspectiva poscolonial. En: *Revista Nueva Sociedad*, n. 166, pp. 134-148, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert Argentina.

Slater, F. (1999). Las etapas del crecimiento económico de Rostow. Consideraciones sobre el evolucionismo como

modelo interpretativo. En: *Revista Soñando el sur*, n. 2, sección 4: Reflexiones y Polémicas sobre el Desarrollo, pp. 114-121. Temuco, Escuela de Antropología, Universidad Católica de Temuco.

2. GLOBALIZACIÓN MULTILATERAL EN EL ESCENARIO MUNDIAL.

Su incidencia sobre la configuración urbano-regional argentina

ALEJANDRO ROFMAN¹

1. INTRODUCCIÓN

La cuestión de la llamada “Globalización multilateral” es un tema que se está abriendo paso como proceso de creciente polémica en el ámbito académico, integrado éste por diversas disciplinas que se engloban en las escuelas de pensamiento contemporáneas en Ciencias Sociales. Se entiende por la misma el proceso que se va perfilando desde hace algunos años, y que en forma paulatina ha ido transformando a un grupo de países, otrora periféricos del sistema capitalista o adscriptos a modelos políticos contrarios al mismo, en naciones de poderío económico en franca expansión.

En el transcurso del capítulo haremos especial mención al grupo de países que se han auto-asignado el nombre de alianza BRICS, alianza que representa a Brasil, India, China, Rusia y Sudáfrica, alianza tejida hace menos de una década y que ha ido emergiendo como un nuevo polo de poder político a nivel internacional. Lo que nos importa destacar, como uno de los fenómenos dignos de ser tenidos en cuenta en cualquier análisis de economía internacional, es la presencia de dicho grupo como un nuevo protagonista en la escena mundial, impensado hace menos de dos décadas.

1 Correo electrónico: rofman.alejandro@gmail.com

La transición del mundo global unipolar a este otro, hoy presente, que se expresa en una agenda activa de otras potencias en el paisaje económico global -que compiten por la primacía con el país que ha pretendido apropiarse del espacio internacional luego del derrumbe de la Unión Soviética-, implica un proceso apasionante de indudables impactos de todo orden en el futuro inmediato y mediato de la sociedad mundial y, en especial, América Latina; por ende, y por supuesto, también en la Argentina. Por eso, dentro de esta dinámica novedosa en la relación de fuerzas entre países que están reemplazando el escenario unipolar por otro multipolar, es preciso avanzar con la definición de hipótesis y análisis de las consecuencias de tal fenómeno en el proceso económico-social y territorial de los países periféricos y, en lo que a nosotros nos interesa, el ámbito latinoamericano.

En este aspecto, a continuación, haremos mención a las manifestaciones concretas que el régimen de acumulación histórico (que marcó el espacio donde se construyó la relación tradicional centro-periferia y donde se asentó el proceso de dependencia económico-socio-política dominado por una potencia hegemónica como Estado Unidos) produjo en una dimensión específica del sistema nacional de la llamada periferia: a saber, la configuración territorial.

Diversos fenómenos cambiantes fueron, progresivamente, modificando la visión inicial del proceso de desarrollo territorial histórico en las naciones periféricas, y ello como consecuencia de una dinámica de acumulación presente en el último siglo, la cual tuvo como principal eje a las fuerzas del poder económico asentadas en la nación dominante. La principal transformación fue el cambio estructural del

desarrollo capitalista a partir de mediados de la década de 1970 y su indudable influencia sobre el desarrollo de las fuerzas productivas en los países dependientes, con el correspondiente perfil del proceso de configuración territorial.

Esta transformación estructural del capitalismo, en su faz globalizada en los recientes cuarenta años, se desplegó sin oposición de fuerzas o procesos externos a la Región que la disputaran en condiciones objetivas hasta principios de este siglo.

Acompañando la caída del mundo del Socialismo Real, surgieron en nuestro continente, y también en Argentina, procesos político-sociales que renovaron, en alguna medida -como ocurrió en la década de 1960 y principios de 1970, la búsqueda de opciones superadoras de la relación de subordinación al imperio hegemónico. El nuevo perfil de estas experiencias, las cuales buscaban un camino alternativo al marcado por los ejes que planteaban los personeros de la dominación externa e interna, se desarrolla en otras condiciones políticas objetivas y otras aspiraciones mucho más limitadas que las expuestas por aquellos sectores que pretendieron cambiar el panorama latinoamericano cuatro o cinco décadas atrás, con la excepción de Cuba.

A la par de estas experiencias de perfil reformista -aún en marcha- que se fueron manifestando en varios países importantes del continente, la supremacía hegemónica del imperio ha comenzado a ser cuestionada por el fenómeno de la transición a un escenario mundial en transformación hacia un proceso de Globalización multilateral.

Un acercamiento a las características más destacadas del

proceso emergente -que hemos citado al inicio de esta introducción- nos permitirá conocer, aunque todavía en estado muy inicial, su dinámica y, al mismo tiempo, nos posibilitará formular conjeturas e interrogantes acerca no sólo de su futuro comportamiento, sino de las consecuencias previsibles de su impacto sobre la dimensión territorial.

A partir de la certeza histórica sobre la configuración espacial en nuestros países -y en particular en Argentina-, como resultado del desarrollo histórico de la estructura de relaciones entre nuestro país y las sucesivas naciones dominantes -formulado por la teoría de la dependencia-, será preciso abrir un nuevo escenario hipotético sobre el fenómeno de la Globalización multipolar en plena marcha ascendente. Enunciamos, entonces, los principales objetivos de este capítulo.

Primero, se busca conocer acerca de los nuevos lineamientos de la estrategia del capitalismo internacional para afianzar su tasa de ganancia y globalizar su presencia en todos los ámbitos de la sociedad mundial contemporánea, ambas -ganancia y presencia- surgidas de la entraña del neoliberalismo y de la especulación financiera. Para ello, apuntaremos a identificar el actual perfil del desarrollo del régimen de acumulación dominante el cual ha experimentado una transformación singular a partir de la década de 1970. Segundo, intentaremos reconocer ese comportamiento presente en el ámbito latinoamericano, en general, y argentino, en particular. A partir de estas constataciones, tercero, nos interesará indagar acerca del perfil de desarrollo territorial compatible con el proyecto de Globalización unipolar dominante, en particular en sus implicancias para el desarrollo urbano

regional de nuestro país. Cuarto, avanzaremos en el abordaje de las transformaciones en marcha del proceso de Globalización capitalista, en particular, analizando la tendencia manifiesta hacia una dinámica de acumulación sostenida por un proceso de Globalización multipolar. A partir de la verificación de esta nueva tendencia nos proponemos abrir un abanico de reflexiones, interrogantes y temas pendientes de profundización acerca de cómo esta realidad emergente desde no hace más de 10 años puede incidir en cambios dentro del marco de la configuración del territorio en la Argentina.

Aunque este temario aparece como un desafío de gran magnitud, la cumplimentación de los objetivos más generales marcados al inicio de la enumeración precedente sólo será en torno a observaciones generales, que sirvan como antecedente para poder analizar, con mayor extensión y profundidad, las consideraciones encaminadas a satisfacer los últimos dos objetivos que resultan ser los centrales en este texto. De cualquier modo, este capítulo no pretende ser otra cosa que iniciar un temario de cuestiones claves sobre la evolución contemporánea del capitalismo globalizado; un punto de partida que coopere en la apertura de un debate sobre la evaluación de nuestras formas de organización del espacio en cuanto construcción social derivada del régimen de acumulación imperante. De este modo, pretendemos aportar a la elucidación de los interrogantes a futuro, hipótesis plausibles y necesarias para la definición de políticas públicas acordes con la necesidad de asegurar justicia distributiva e inclusión social, cualesquiera sea el lugar de residencia de sus habitantes.

Previo al desarrollo de los puntos antedichos, haremos una breve mención al marco teórico con el cual realizaremos el análisis de las cuestiones arriba enunciadas.

2. MARCO TEÓRICO

El análisis de los procesos evolutivos de los sistemas económicos nacionales y su extensión a escala global necesita basarse en un enfoque que dé cuenta precisa de las transformaciones estructurales en el tiempo, de los componentes fundamentales del régimen de acumulación respectivo y de la consiguiente estructura de poder que lo sustenta.

Para una evaluación abarcativa de tales procesos es preciso escoger un marco teórico que dé cuenta, en forma integral, de los sucesivos estadios del desarrollo de una sociedad, habida cuenta de las relaciones de poder en su interior, de los cambios que se van experimentando en la evolución histórica de la relación de fuerzas entre las distintas manifestaciones concretas de cada sector social y de las relaciones que se plantean entre la sociedad nacional y el ámbito internacional.

Esta visión se puede aprehender adecuadamente si se avanza con un modelo de interpretación de las tramas estructurales que definen un determinado régimen de acumulación y si, a su vez, se individualizan las pujas y conflictos entre quienes se vinculan en las correspondientes relaciones de poder -relaciones inmersas en los diferentes niveles que disputan el proceso de generación y apropiación del excedente económico producido por el citado régimen-.

Entendemos por “régimen de acumulación” el modo en

que, sistemáticamente, se distribuye el producto social en una sociedad de modo tal que se garantice la reproducción de las condiciones de producción en los distintos sectores y el consumo final. Esta acepción supone adscribirse a los principios generales de la teoría de la regulación económica que, en su versión más difundida, tiene en Michel Aglietta un reconocido expositor.

Profundas diferencias de concepción y de sentido separan a los enfoques del regulacionismo con los que propugnan a firmemente el modelo de equilibrio general como panacea deseable justificando los desajustes permanentes del capitalismo como ocasionales y susceptibles de ser superados por el mismo funcionamiento del sistema económico. Descartamos de plano avanzar con el esquema neoclásico en tanto el modelo de equilibrio general adopta un principio simplificador de las relaciones sociales. En este principio, el sujeto económico es definido por un comportamiento permanentemente racional, aislado de las decisiones de los demás individuos, por lo que se deriva de ello que las relaciones económicas son la síntesis de la coordinación de las conductas racionales de los sujetos y que se llega por un fenómeno mecanicista al restablecimiento del equilibrio general -que se supone es el estado natural de la sociedad- (Vidosa, 2014: 3). Desde esta postura, el objetivo de la ciencia económica debe ser el estudio de las leyes que rigen la producción y la distribución de los medios de existencia de los seres humanos en colectividades organizadas, es decir, específicamente determinadas, y no la búsqueda de un principio universal que fundamente una economía pura (Vidosa, 2014: 4).

Por el contrario, siguiendo la teoría de la regulación del capitalismo, admitimos todas las diversidades y heterogeneidades estructurales vigentes en cada etapa del desarrollo capitalista en una sociedad determinada, y avanzaremos, de la mano de este campo teórico, en el análisis consiguiente. En este sentido, distinguiremos -para la caracterización adecuada del fenómeno del desarrollo capitalista contemporáneo a escala universal- las principales formas institucionales que componen el modo de producción capitalista: la relación salarial (que desde el fordismo en adelante ha experimentado serias transformaciones), el dinero (que se ha convertido en un factor central en la generación de la tasa de ganancia del capitalismo en la actual fase de predominio del capital financiero) y el Estado -cuestionado y, a la vez, valorizado por el proceso de Globalización en cuanto actor central del fenómeno de la hegemonía del poder económico en un escenario internacional muy ampliado-. Nos referiremos también a la competencia (marcada por la estrecha y creciente vinculación entre mercados dentro y fuera de cada país) y el régimen internacional (que en la actual fase globalizadora ha implicado cambios permanentes de posición de algunas economías sobre las demás).

Un conjunto de interrogantes, que es preciso responder, ilustran el contenido básico de todo proceso de interpretación holístico de una realidad económico-social determinada. Aglietta (citado en Vidoso, 2014: 4) los precisa en estos términos: ¿Cuáles son las fuerzas que transforman el sistema social y aseguran su cohesión a largo plazo? ¿Pueden evolucionar las condiciones y modalidades de esa cohesión? ¿Bajo qué condiciones y según qué procesos se producen

cambios cualitativos en las relaciones de producción? ¿Es posible identificar las etapas del desarrollo capitalista? La crisis actual, ¿es una prolongación de las transformaciones históricas propias del capitalismo? Si Aglietta resume en este conjunto de preguntas los principales núcleos de investigación sobre el perfil del modo de regulación presente del capitalismo, le podríamos agregar un interrogante final: ¿Cuál es, en el marco del proceso de Globalización que estudiamos, las acciones que podrían modificar el rumbo del desarrollo capitalista en los países de la periferia como en el caso argentino? (Vidosa, 2014: 1).

Comenzaremos el complejo desafío de un sintético análisis, a fin de ir construyendo hipótesis acerca de las respuestas a los interrogantes previamente citados con el último de los aspectos arriba mencionado en cuanto definitorios del modelo actual de producción capitalista dominante a escala global.

3. GLOBALIZACIÓN CAPITALISTA Y PROCESO DE ACUMULACIÓN EN LA ARGENTINA

La etapa contemporánea del régimen de acumulación capitalista está signada por la presencia de un proceso que lo distingue y caracteriza, a la vez que lo determina: la Globalización a escala universal. Por lo tanto, la discusión del proceso de Globalización del capitalismo a escala mundial exige no solamente avanzar en su caracterización, sino reconocer sus antecedentes históricos a fin de determinar los perfiles de su presencia anterior y su mutación a los que exhibe en la actualidad.

Una primera aproximación al concepto de “Globalización” está dada por su acepción formal, meramente descriptiva y avalorativa. Se dice así que Globalización es sinónimo de interconexión integral en todos los planos de la realidad económica, social, política, cultural y medio ambiental a nivel de la sociedad universal. Se observa claramente que esta conceptualización sólo hace referencia a la dimensión etimológica del término pero carece en absoluto de contenido conceptual y propositivo al descartar toda adscripción a procesos históricamente determinados.

Una apreciación integral, y en la línea que reclamamos, es desarrollada por Sitiglitz (2012) en su libro *El Malestar de la Globalización*. Este economista plantea que el término describe:

“La integración más estrecha de los países y pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costos del transporte y comunicación y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos (y en menor grado) personas a través de las fronteras” (ibídem: 37).

Esta conceptualización se refiere, específicamente, al proceso de la Globalización capitalista en los tiempos contemporáneos, lo que obliga a remitirnos a los orígenes de tal proceso en la civilización humana para reconocer sus transformaciones sucesivas hasta llegar a la actualidad. Desde esta perspectiva, resulta necesario, en primer término, aclarar en qué dimensiones concretas de las relaciones sociales el proceso de Globalización se expresa y cuáles de sus fenómenos característicos van surgiendo o desapareciendo del escenario mundial a medida que la Historia va cubriendo sucesivas etapas, así como también

cuál es el nivel de participación en dicho proceso de cada una de las naciones que lo integran.

En varios de sus conocidos aportes a esta discusión, Aldo Ferrer (2000) nos ofrece un análisis histórico de la presencia de procesos globalizadores a escala universal. Los mismos nos pueden servir de guía para avanzar en la dilucidación de los ejes temáticos arriba enunciados. Así, Ferrer plantea que la cuestión del “desarrollo”, en cuanto experiencia de la sociedad humana de avanzar, con herramientas adecuadas, a fin de que la acumulación tenga una direccionalidad positiva y manifiesta, sólo puede ser factible a través de dos condiciones necesarias y, a la vez, suficientes; se trata de que se verifique un aumento progresivo de la productividad del trabajo (requisito esencial para garantizar excedente a fin de acumular y garantizar estadios sucesivos de crecimiento) y un “orden mundial global” (ibídem: 12). Para dar cuenta empírica de su esquema, agrega:

“En los grandes imperios de Europa y Oriente en la Antigüedad y en la Alta Edad Media, el dilema del desarrollo en un mundo global no se planteaba por la inexistencia de aquellas dos condiciones necesarias y suficientes. Ninguno de los imperios tenía alcances planetarios ni registraba un aumento del producto por hombre ocupado” (ibídem: 12).

El punto es que las civilizaciones respectivas, aún cuando ocupaban extensos territorios en el devenir de los siglos, tenían como objetivo fundamental instalar procesos productivos sólo capaces de satisfacer las necesidades básicas de la población y no producían para intercambiar sus excedentes con los de otros pueblos o comarcas en forma sistemática. La noción de “acumulación” solo estaba reservada para

garantizar recursos alimenticios a futuro en caso de accidentes climáticos o de otro tipo de suceso que dificultara el aprovisionamiento de la población. La acumulación sucedía en sociedades donde el proceso de producción, distribución y consumo exhibía carácter centralizado -como en las sociedades indígenas precolombinas en lo que hoy es el territorio americano- pero no estaba en absoluto difundida en el continente europeo -fuertemente fragmentado en feudos y ciudades autosuficientes en relación a sus recursos para la subsistencia, aisladas entre sí y para nada coordinadas-.

Ferrer remarca que es recién con los viajes de Colón desde España y Vasco de Gama desde Portugal que se plantea un orden global de carácter planetario. Es la llegada de los españoles al continente -conquistado por ellos posteriormente- y el arribo de los portugueses a Oriente por vía marítima que se constituyen procesos globales de vinculación e intercambio. Estos fenómenos, que se tornan factibles por los adelantos tecnológicos en la navegación marítima de ultramar, implican además que la acumulación asuma un carácter singular: ya no es acumulación de bienes para la subsistencia sino de excedente para la reproducción del sistema. En un caso -el español-, el régimen de acumulación posee un carácter muy simple y primitivo, dado que se trata del atesoramiento de metales preciosos resultando la base de lo que se conoce como "mercantilismo". En el caso portugués la acumulación es de bienes de alto valor, como especias, que acrecientan la riqueza del imperio colonial. Tales fenómenos constituyen el marco donde se desencadenan los primeros escenarios de la Globalización . La presencia de los europeos en África, Asia y el Nuevo Mundo integró, por primera vez, un mercado

de dimensión planetaria.

Desde este comienzo histórico surgen dos procesos inexorablemente ligados a toda dinámica de acumulación, aunque la misma sea producto -como en el caso español- de la apropiación física de bienes de muy alto valor: esta apropiación tiene lugar, en una primera etapa, por la captura de dichos bienes con la fuerza de trabajo gratuita de los millones de nativos del Nuevo Mundo, o por intercambio comercial positivo; en una segunda etapa, aparece el ingreso de esclavos negros del África como fuerza de trabajo ferozmente explotada y que reemplaza a la que aparecía en proceso de extinción -la población nativa que habitaba el suelo precolombino-.

El mercantilismo surge así como el primer régimen de acumulación que reconoce en la riqueza material el necesario respaldo para el desarrollo de la nación; desarrollo alcanzado a partir del control de los territorios de donde se extraen los recursos naturales, a la vez que a partir del imperio de las armas como “pacificador” de los nuevos espacios incorporados al comercio mundial.

El desarrollo posterior del capitalismo se logra por medio de dichos capitales acumulados a partir de la explotación de espacios vírgenes. Las materias primas e insumos apropiados del cambio tecnológico, mediante la conquista militar y el uso en los países colonizadores europeos, garantiza incrementos acentuados de la productividad por trabajador, de la expansión capitalista que destina sus bienes manufacturados a intercambiarlos tanto entre las naciones del sistema como con aquellos países y colonias que van ocupando el espacio

de la periferia (proveedora de alimentos y materiales básicos para el desarrollo industrial). Allí aparece un nuevo escenario, marcado por la progresiva consolidación del capitalismo como modo de regulación dominante en la escena internacional, especialmente a partir del siglo XIX. Dicho escenario se basa en la desigualdad frente al reparto de los recursos materiales producidos a partir de una emergente División Internacional del Trabajo, cuando unas sociedades se convierten en dominantes -con dinámica de acumulación en ascenso- y otras en subordinadas y proveedoras de las primeras, cuyo destino es el atraso y el subdesarrollo. Al calor del proceso globalizador y en la consecuente relación desigual entre naciones de muy diferente desempeño en el reparto global de los excedentes, se van destacando aquellas naciones que asumen el rol de imperios hegemónicos a escala mundial. De este modo, se constituyen en el horizonte temporal de esta cristalización del imperialismo como modalidad sobresaliente de la Globalización capitalista en pleno auge.

Paulatinamente, la referida Globalización va diluyendo el aislamiento de las naciones, la mayoría de las cuales se encuentra controlada por un puñado de poderosas coaliciones empresariales asociadas a proyectos de desarrollo, que acumulan poder y riqueza con la explotación de los países periféricos y de sus clases sociales subordinadas mediante el proceso expoliador de explotación. Se pone en cuestión, entonces, el concepto tradicional de “soberanía” del Estado, la capacidad efectiva de éste para regular los mercados y la viabilidad para aquellos Estados subsidiarios de las naciones imperiales de definir de modo autónomo el camino hacia el desarrollo (Harris, 2008: 312).

La desigualdad de posicionamiento -en la que se encuentran los actores sociales dentro del régimen de acumulación capitalista- tiene su raíz en la misma configuración del sistema referido. En el capitalismo está consagrado el principio de la desigualdad en tanto, por definición, unos poseen los bienes de producción y otros ofrecen a los primeros su fuerza de trabajo a cambio de un salario. Sin adentrarse en la discusión sobre el contenido específico de esta desigualdad estructural para captar ingresos dentro de una sociedad capitalista, resulta claro que mientras los propietarios de los medios de producción -los menos- acumulan niveles elevados de ingresos por vía de la tasa de ganancia, los desposeídos de tales medios -los más- solamente reciben un salario, cuya magnitud y valorización real en el tiempo nunca puede igualar la dimensión del valor monetario que obtiene quien los contrata. De esta manera, tiene lugar un desequilibrio estructural nacido de la misma esencia del funcionamiento del capitalismo y dicho desequilibrio se presenta como punto de partida para un análisis de la igualdad social.

Partiendo de esta caracterización general, es natural reconocer que la persistencia en el tiempo de esta relación desigual solo puede garantizarse si el mismo sistema -en sus aspectos económicos, sociales y políticos- establece mecanismos institucionales a tal efecto. Es decir, en una sociedad capitalista, quienes aparecen como los directamente beneficiados -dada su mayor capacidad de acumulación para lograr estabilidad temporal a lo largo de la continuidad del régimen de acumulación prevaleciente-, lo logran materializando una relación de dominación que posibilite la continuidad de la institucionalizada vigente. De tal conclusión

se infiere que, al interior de una sociedad capitalista determinada, se formaliza un conjunto de relaciones de poder imprescindibles para asegurar la continuidad de las mismas. Ninguna teoría explicativa del desarrollo del capitalismo puede obviar, por lo tanto, aproximarse en forma decidida a analizar el poder y el Poder -en los términos empleados por García (2014) en esta obra-, cómo se estructura y bajo qué principios y/o mecanismos consagra la perdurabilidad del sistema.

Al abordarse esta cuestión, se pueden observar las importantes divergencias teóricas que existen en el seno de las disciplinas y escuelas de pensamiento que estudian el poder en profundidad. Puede afirmarse que, en su definición más elemental y aceptada, el poder se concibe como la capacidad de controlar, o al menos influir en, el resultado de los acontecimientos por parte de quien posee capacidad de inducir y/o inhibir ciertos comportamientos de quienes se ubican como dominados. Además, las acciones a desplegar para consagrar la relación de poder no necesariamente implican una acción directa, ya que dicha relación de dominación puede ser producida por actos potenciales (incluyendo posibles sanciones o represalias) que inducen ese comportamiento esperado, o que tienen la capacidad de disuadirlo.

Este debate, circunscrito a las relaciones sociales internas o endógenas en una sociedad dada, se traslada -con el surgimiento desde principios del siglo XIX y con creciente intensidad en la última centuria- a la presencia de relaciones desiguales de poder (que se instalan y se van consolidando) en las relaciones económicas y políticas internacionales, al

calor del proceso globalizador y en la dinámica de primacía de naciones específicas (denominadas en la literatura específica “centrales”) frente a otros países condenados a figurar como satélites de los dominantes (y que conforman la “periferia” del sistema capitalista global).

Este modelo, como se verá, refleja la evolución de la teoría del poder en las relaciones internacionales. La tradición dominante parte de la premisa de que el poder sigue enraizado en los Estados, que se ubica y se ejerce sólo, o primordialmente, en un marco de relaciones interestatales según el cual la estructura del sistema internacional se reduce a ser el resultado de una jerarquía de Estados, jerarquía que se basa en una desigual distribución de capacidades o recursos tangibles de naturaleza económicas y, sobre todo, militar (Harris, 2008: 315).

La desigualdad del poder a escala global ejercido por la nación imperial (en su primera versión, cuando intereses económicos se asumían en representación de la nación dominante) posee íntima relación con la presencia creciente de grandes conglomerados económicos que traspasan las fronteras y se constituyen en ejecutores del proceso de inequidad en las relaciones internacionales, respaldados por dichos Estados nacionales.

El proceso citado cubre dos etapas significativas del desarrollo del poder capitalista a escala global. La primera, comentada anteriormente, es a partir de la captura directa de recursos, ya sea de metales preciosos, materias primas o mano de obra esclava, indispensables todos ellos para el crecimiento de las nacientes empresas propulsoras del capitalismo y su

ulterior consolidación en los países centrales. Ello tiene lugar entre fines del siglo XV -en el despertar de la Globalización, según lo postula Ferrer- y fines del siglo XIX. Europa, en sus grandes imperios coloniales, representa la expresión más directa de la coacción impuesta por dichos imperios. La acción por la fuerza o el desempeño por la vinculación subordinada ilustran el proceso de dominación sobre los subordinados espacios periféricos en una extensa geografía, tanto en África y Asia, en un primer nivel, como en América Latina, en un segundo nivel. La segunda etapa ya implica cambios significativos en el proceso de dominación ejercido por los más poderosos (siempre encabezados por Europa pero luego incorporando a Estados Unidos como asiento de las grandes firmas multinacionales en tanto las mismas aparecen como los emprendimientos estelares en la nueva constelación del capitalismo). Este modelo refleja de manera bastante aproximada la evolución de la teoría del poder en las relaciones internacionales.

La conceptualización del poder, sostenida por los estudios de economía política vinculados al escenario internacional, se basa en la aceptación de la máxima que reza “todas las relaciones sociales son, esencialmente, relaciones de poder”. Asimismo, aparece como premisa el hecho de que el poder, en su carácter estructural, se define como la capacidad que tiene una persona o un grupo de personas organizadas como un agente institucional colectivo para influir en resultados a alcanzar, de manera tal que sus preferencias tengan prioridad sobre las preferencias de los demás. De este modo, se sanciona de facto un marco de relaciones desiguales a nivel global entre los Estados cuando se vinculan entre sí.

A medida que el proceso de Globalización del capitalismo se fue afianzando, extendiendo y profundizando, la influencia de los grandes conglomerados económicos y financieros adquirió un creciente peso, incluso, semejante al del mismo Estado. El espacio de resolución de los procesos signados por las relaciones sociales se transnacionalizó y cayó, progresivamente, en manos de los grandes grupos económicos y los ejecutores de los negocios financieros los cuales se agigantaron de modo espectacular al asociarse a intereses locales que se habían aliado como ejecutores del fenómeno de la dominación externa-interna (Sanahuja Perales, 2007: 3).

Estas definiciones generales rescatan, como lo hace García (2014) en su aporte inicial a este libro, la multiplicidad de formas que adquieren las relaciones de poder en una sociedad, donde las mismas se expresan a través de numerosas asimetrías. En el primer capítulo se caracteriza los fenómenos referidos a la presencia de tales relaciones desiguales, y que se expresan en el “campo del poder”, como una manifestación múltiple de situaciones vinculatorias en donde la subordinación de un polo (personas o instituciones) queda consagrada por el predominio de otra. La presencia del Poder, con mayúscula, que suele expresarse en la dominación compulsiva que ejerce el Estado sobre actores sociales, es solamente una manifestación singular y significativa pero no abarcativa de todas las relaciones de poder. A tales manifestaciones nos iremos refiriendo en forma explícita en las páginas que siguen.

El proceso así descrito, sin embargo, presenta cambios en el tiempo que tienen distintos grados de significación y cobertura

geográfica. En los albores de la Revolución Industrial, la cual supuso el lanzamiento definitivo del capitalismo naciente a la conquista de mercados fuera de las fronteras imperiales, predominó -como es sabido- el poder de captura de los mercados de ultramar de Gran Bretaña. En el caso de los países periféricos, específicamente en el de Argentina, la subordinación a las políticas provenientes del imperialismo inglés desde mediados del siglo XIX, luego de la ruptura con el colonizador hispano y tras un interregno de varias décadas, colocó a la economía nacional al pleno servicio de la acumulación originaria del capitalismo en dicha nación. La dependencia argentina de los designios imperiales británicos junto a los aliados internos (las clases dirigentes de nuestro país representadas por la oligarquía rural pampeana), con los consecuentes impactos de tal dependencia, determinó un diseño de configuración territorial afín a los objetivos del poder económico a escala internacional y nacional.

Sobre este proceso, remitimos al estudio que tuvimos oportunidad de redactar hacia fines del siglo pasado, fruto de una investigación en profundidad sobre las modalidades de ocupación del territorio en el extenso periodo que va desde la colonización española hasta nuestros días (Rofman y Romero, 1999). En dicho texto, redactado en el transcurrir de la década que acompañó -en Argentina y otros países de América Latina- los estudios en torno al proceso de dependencia de nuestros países en su relación con las potencias centrales del capitalismo, presentamos una descripción minuciosa de la dimensión territorial en que se expresó la presencia dominante de tales intereses, en particular los de la entonces potencia hegemónica: Gran Bretaña. Seguido a ello, vimos

cómo ese patrón de asentamiento territorial perduró a través del tiempo, siempre en consonancia con los objetivos centrales de la potencia hegemónica de turno y sus aliados en el frente interno.

En nuestro caso, en la evolución histórica se suceden dos etapas observadas en el mencionado proceso de dominación, donde la alianza de los intereses predominantes en el escenario internacional con los vigentes en el seno de nuestra sociedad impuso las características más relevantes del desarrollo dependiente argentino.

En una primera etapa, las dos potencias imperiales desarrollan un proceso singular. Tras el periodo inicial de ocupación territorial por los ocupantes extra-continetales (en nuestro caso España), la apropiación del espacio fue relativamente poco significativa y permaneció en una consideración marginal por el imperio conquistador (Rofman, 1974: 44). En esta etapa de inserción en el capitalismo que se va globalizando, se produce la veloz incorporación de nuestra producción agropecuaria en el mercado europeo, con la llegada de la inmigración de ultramar y las grandes inversiones en infraestructura física, de transporte, de procesamiento y de financiamiento. Estas radicaciones de capital lideran las actividades del aparato productivo destinadas a encaminar las exportaciones de productos primarios con nulo o muy bajo proceso de manufacturación, desde la periferia del sistema internacional hacia quienes en ese periodo lideran el proceso de Globalización del impetuoso capitalismo: Gran Bretaña y las naciones europeas subordinada al imperio. Abalo afirma al respecto que:

“En los inicios del imperialismo (alrededor de 1870)

se conformó un mercado mundial con una rápida dinámica de Globalización: por ese entonces los países sin industrialización o subdesarrollados empezaron a aprovisionar con alimentos y materias primas a los países industrializados” (Abalo, 2014: 4).

En el desarrollo del capitalismo argentino por entonces naciente, se contó -para afianzar el proceso citado- con el aporte de la burguesía terrateniente que nace y se agiganta por la misma época en el territorio fértil de la Pampa Húmeda a partir del reparto de las tierras entre los miembros integrantes de las fuerzas militares represoras que despojaron de las mismas a sus ocupantes históricos -los pueblos originarios- mediante la conquista de las mismas a sangre y fuego para luego repartírselas entre sí. Los socios internos colocan esas tierras a disposición de los poderes impuesto desde afuera. Quienes lideran el entonces proceso globalizador del capitalismo en rápida expansión, necesitado de alimentos baratos para la reproducción de la fuerza de trabajo a un coste inferior al necesario si se hubiese acometida esa tarea en los territorios europeos, los obtienen a la vez que logran adquirir la materias primas necesarias para el empuje creciente del capitalismo industrial en expansión en el continente europeo. La Globalización del capitalismo de entonces, por lo tanto, se expresa internamente en el país en una alianza agro-exportadora orientada exclusivamente a satisfacer condiciones necesarias para una expansión de la tasa de ganancia a ritmo crecientemente acelerado.

Hasta bien entrada la tercera década del siglo XX, esta alianza tuvo consagración a nivel político-institucional, salvo el interregno entre 1916 y 1930 cuando se produjo el ascenso al poder político de sectores medios que fueron

incapaces de torcer el rumbo marginal y subordinado del desarrollo capitalista nacional como país periférico en la Globalización manejada desde afuera. Las migraciones externas al continente, en esta fase del desarrollo, se radican en los espacios abiertos por el régimen de acumulación vigente en la etapa (granos, carne y lana) -régimen basado en la explotación agraria de carácter extensivo, con eje en la Pampa Húmeda- y conforman, progresivamente, el mercado interno necesario para desenvolver, luego de la crisis de 1930, un limitado proceso de industrialización sustitutiva. Esta dinámica de acumulación no cambia el perfil central del modelo agroexportador aunque orienta su capacidad de reproducción del sistema hacia la demanda interna en reemplazo de la externa dañada por la crisis de 1930.

Una nueva etapa se va afirmando desde entonces con un mercado interno en crecimiento y una masa migrante novedosa, proveniente del interior profundo del país (el norte y el oeste), que provee de los brazos necesarios para la expansión industrial liviana a fines de 1930 y principios de 1940. La Segunda Guerra Mundial, con todas las serias dificultades para mantener el flujo agroexportador a Europa que implicó, habilita a aquellos sectores internos a intentar abrir un camino contrapuesto al histórico. Pero ese intento comienza a agotarse en la década de 1950, ya recompuesto el proceso de Globalización del capitalismo ahora bajo la hegemonía de Estados Unidos. La alianza interna entre el Ejército, el sindicalismo organizado con especial ímpetu luego de 1943 y los sectores de capital nacional disponibles para encarar el proceso de industrialización liviano parece encaminarse, hacia inicios de la década de 1950, a un salto

cualitativo y cuantitativo de significación, fortalecida por el apoyo de un Estado dispuesto no solamente a acompañarlos, sino a darle contenido específico, dinamismo, capacidad técnica y voluntad de encarar planes de expansión manufacturera orientados a la industria pesada y semi-pesada.

Esta insinuación de ruptura con la Globalización dominante, que desplaza a las clases latifundistas propietarias del poder interno aprovechando las dificultades por el conflicto bélico del poder externo, se debilita tanto por carencias propias como por el resultado de la recomposición de la nueva etapa de la Globalización. La experiencia termina trágicamente a mediados de 1955.

En el trasfondo de estos importantes cambios, que otorgan un nuevo perfil al proceso de Globalización, está presente en la posguerra de la Segunda Conflagración Mundial un nuevo espacio de gran dimensión dentro del escenario mundial. Es el llamado mundo del “socialismo real” que, liderado por la Unión Soviética y la China continental, cambia el escenario internacional. Ya no hay más un predominio indiscutido del proyecto integrador de países incorporados al régimen de acumulación capitalista con predominio absoluto de la conducción de Estados Unidos, sino al contrario, el predominio aparece disputado por naciones que crecen en poderío económico, en desarrollo tecnológico y en presencia de potencialidad bélica. Aunque este proceso de disputa no parece cuestionar el rol hegemónico del capitalismo internacional en manos de Estados Unidos, presenta un panorama complejo y cambiante entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y la última década del siglo XX.

La Globalización, con diferente signo, deja de ser unipolar para convertirse en bipolar, en tanto la Unión Soviética surge como principal contendiente. La Guerra Fría -característica de esta etapa- deja de ser un espacio de disputa militar en gran escala para convertirse de modo creciente en una puja económica, que es lo que nos interesa remarcar.

Varios procesos simultáneos se verifican en este nuevo escenario. De una situación global que no ofrece cambios significativos entre 1945 y 1970, se producen avances tecnológicos importantes en el cierre de esta etapa en la que era por entonces la segunda potencia económica mundial, la Unión Soviética, a la par que se va superando en China continental el período de predominio de la ortodoxia de caño maoísta. Al mismo tiempo, en el mundo capitalista desarrollado principia un fuerte cuestionamiento a la vigencia del Estado de Bienestar de corte keynesiano, característico en la posguerra. Se asigna, a las medidas sociales que lo identifican, el ser causantes de la declinación de la tasa de ganancia y del retraso ante el avance técnico de la Unión Soviética, que desarrolla la ingeniería satelital y la producción de armamento bélico con origen en la energía nuclear. Así, en 1971 comienza una nueva etapa del desarrollo capitalista caracterizado por un cambio de signo del proceso de acumulación y el lento, pero irreversible, reacomodamiento de las fuerzas internas en la China continental. La decisión del presidente norteamericano Richard Nixon en dicho año de decretar el abandono del patrón oro de la moneda norteamericano y su posterior viaje a China son los hitos iniciales de la reorganización del modelo de Globalización del capitalismo, que va a tener en 1991 un empuje particular

dado el derrumbe de la Unión Soviética y la entronización de un nuevo perfil en el régimen de acumulación de capitalismo de Estado en China continental.

Abalo lo caracteriza muy bien al referirse al nuevo escenario emergente desde fines de 1970, en un reciente trabajo donde dice:

“La autarquía industrializadora practicada por los partidos comunistas había dado lugar a la industrialización soviética y a una base de industrialización en China al margen del mercado mundial. La bipolaridad impidió que la industrialización soviética se integrara al mercado mundial (y este fue un factor esencial en el derrumbe de la URSS, agregamos nosotros) y, para evitar un destino similar, el Partido Comunista Chino, disponiendo de una enorme dotación de mano de obra barata, encaró una serie de drásticas reformas que consiguieron agrandar su desarrollo capitalista bajo dirección estatal incorporándolo al proceso de integración mundial mediante un acuerdo con Estados Unidos que este país alentó para mejorar la rentabilidad de los capitales y para terminar de aislar a la ex Unión Soviética y precipitar el fin del régimen comunista. Todas estas formas de industrialización fueron diferentes a las que tuvieron lugar en los países industrializados que correspondieron al desarrollo de las distintas formaciones sociales en su proceso de integración a la economía mundial” (Abalo, 2013: 57).

El fenómeno de progresiva preeminencia del capital financiero, de raíz profundamente especulativa, impuesto como estrategia de los grandes núcleos del poder económico concentrado en Europa y, sobre todo, en Estados Unidos para encontrar respuesta positiva a la declinante tasa de ganancia en la década de 1970, se incrementó con el fenomenal aumento del precio del petróleo a fines de dicha década, el cual se triplicó en poco tiempo, así como con la apertura del comercio mundial a la presencia de los grandes

conglomerados económicos.

“La masa de capitales financieros crecía mucho más rápidamente que las posibilidades de control a los bancos centrales y las paridades quedaron definitivamente sometidas a la especulación, en una situación en que los grandes bancos privados era los mayores especuladores” (Abalo, 2013: 78)

Acompañando este proceso, el sector productivo en manos de las grandes transnacionales de Occidente y del sudeste asiático (Japón y Corea) se benefició -a la vez que alentó- lo que se dio en llamar la Tercera Revolución Industrial, que combinó el avance acelerado de los sistemas de información junto a las comunicaciones y la electrónica. El objetivo central fue bajar el costo de producción de los bienes a intercambiar en el mercado mundial emergente altamente competitivo y abierto, y desplazar los excedentes de los procesos productivos hacia el ya indetenible empuje del capital financiero especulativo. Poco antes del cierre del siglo XX, este proceso tuvo un aliado inesperado pero previsible: el derrumbe de la Unión Soviética y su área de influencia; por lo que el proceso de Globalización del Capitalismo se encontró con un espacio universal sin oponentes.

De este modo, en la década de 1990 se acentúa decisivamente la plena Globalización iniciada en 1971 en Estados Unidos -que permite el acrecentamiento del poder de los dueños del capital financiero a escala universal- y el traslado de las industrias -que fragmentan su cadena productiva total o parcialmente hacia países (en el Extremo Oriente) en donde el costo laboral es sustancialmente más bajo que en el Occidente ya industrializado-. Ello da motivo a que esta nueva división internacional del trabajo permita una

captación de importantes inversiones industriales por parte de países seleccionados de la periferia del sudeste asiático, primero, y China después (Abalo, 2014: 80).

Además del predominio financiero del que hemos estado dando cuenta, con sus secuelas orientadas a afirmar un nuevo orden económico internacional originado en la ola neoliberal de 1970 y ratificado a plenitud luego del derrumbe del “socialismo real”, otros factores originados en la matriz de la dinámica de acumulación dominante a fines de siglo van permitiendo el surgimiento de atisbos de un nuevo escenario emergente.

Este escenario, que nos interesa resaltar como aspecto relevante en la evolución económica mundial a partir de la última década del siglo pasado, supone incorporar al proceso de Globalización unipolar actores nuevos en la disputa mundial altamente competitiva por los mercados, con sus peculiares regímenes de acumulación y su presencia específica en el flujo financiero mundial y en el intercambio de mercancías.

Este panorama, que surge cada vez con mayor fuerza, está encabezado por China popular, tras un drástico viraje de su cúpula política hacia una interesada en romper el atraso y la pobreza en su país. El gigante asiático se convierte velozmente en potencia económica de elevado ritmo de crecimiento productivo, atrayendo inversiones de los países occidentales, y adoptando formas peculiares de intervención en los referidos flujos financieros y en las corrientes de intercambio de bienes y servicios a escala universal. En consecuencia, se puede afirmar que en el despertar del nuevo

siglo se puede, mirando hacia atrás, apreciar la evolución del régimen de acumulación signado por el desarrollo capitalista bajo tres modalidades diferenciadas: i) la primera, está basada en la preeminencia rentística exportadora, que en nuestro país cubre la segunda parte del siglo XIX y el inicio del siglo XX, con su vocación agroexportadora -ya descrita-, asentada fundamentalmente sobre mecanismos de poder centrados en la subordinación al imperio inglés; ii) la segunda, signada por el desarrollo industrial limitado a partir de un relajamiento de la Globalización preexistente por la Crisis de 1930 y la Segunda Guerra Mundial, lo que posibilitó desarrollar una sustitución de importaciones basada en el capital nacional y en la valorización del mercado interno; y, iii) una tercera, a partir de 1955, acorde con la situación del mercado mundial de mercancías que impulsa la competencia despiadada por los mercados y la entronización del capital financiero como principal motor generador de la elevación de la tasa de ganancias, en donde el papel hegemónico de Estados Unidos resulta relevante (Abalo, 2012: 57). Argentina se pliega a este proceso, con algunos interregnos basados en intentos fracasados de autonomía relativa del poder económico global en 1963 y en 1973. El Golpe de 1976 fue una réplica de otros alzamientos cívico-militares contra gobiernos democráticos que se instalaron en varios países del continente sudamericano en la parte inicial de esa década, que propiciaron una ruptura con el modelo de Globalización dominante y que terminaron en Perú, como en Bolivia, Brasil, Chile y nuestro país, en su expulsión por la violencia de las armas. El retroceso económico y social se acentúa y profundiza en el cuarto de siglo prolongado que

media entre 1984 y 2002 (Rofman, 2000).

En los últimos diez años del siglo XX y en los primeros de este siglo la crisis de sobreacumulación del capitalismo, signada por el veloz crecimiento productivo y la carencia de las sociedades nacionales más desarrolladas en absorber tal incremento por la caída del salario real, modificó otra vez la historia del régimen de acumulación dominante a escala internacional. El derrumbe de las burbujas financieras -creadas para sostener la tasa de ganancia que la producción de bienes no garantizaba- contribuyó, en 2008, a acentuar la crisis con su secuela de alto desempleo y ajustes recesivos aún vigentes. El nuevo escalón del capitalismo emergente (en la definición certera de Abalo (Abalo, 2012: 57) tiene como signo peculiar el fortalecimiento de China en cuanto potencia económica mundial que desafía la hegemonía de Estados Unidos y que no es afectada por la estrepitosa caída económica y social de los principales países occidentales encabezados por dicho país. Pero esa nueva realidad tiene un perfil diferente al proceso de desarrollo histórico del capitalismo.

El proceso reestructurador del capitalismo se nutre de un fuerte componente tecnológico, que se despliega en toda su magnitud hacia las décadas de cierre del siglo anterior con fundamentales innovaciones para viabilizar el desarrollo de las comunicaciones, la informática, la robótica, la nanotecnología, la biotecnología, etc. de manos del gran capital concentrado. Ello debilita la presencia de los Estados nacionales traspasados por los grandes núcleos del poder internacional los cuales van abarcando cada vez más hasta los lugares más recónditos de la Tierra. De la necesidad de

bajar costos que se imponen estos enormes conglomerados productivo-financieros, toma nota la emergente economía china como también numerosas grandes empresas -en pleno auge dentro del nuevo perfil del comercio mundial, más competitivo y deseoso de encontrar lugares privilegiados para que sus actividades acrecienten la esperada alza de la tasa de ganancia-. El resultado fue que “se trasladaron a países periféricos como estrategia para abaratar los costos de producción” (Hageg, 2013: 61). La fuerza de trabajo dejó de ser el puntal de los regímenes de acumulación capitalistas como motor de crecimiento del consumo para convertirse, definitivamente, en un componente esencial del costo de producción. Esta conversión se observa como un aspecto esencial en la nueva configuración del comercio internacional gobernado por los grandes emprendimientos multinacionales.

En el último cuarto de siglo, y más particularmente desde el inicio de esta centuria, tal proceso alienta la presencia de un nuevo foco de expansión económica de inusitada potencialidad expansiva: el chino, en primer lugar, y el indio, en segundo término. Coincidiendo con la caída del régimen del socialismo real en Rusia y países de su área de influencia, aparece China con un creciente empuje y capacidad de desafío.

“Cuando China se sumó a esta nueva División Internacional del Trabajo sobre la base de un fuerte desarrollo estatal, se inició un cambio de singular magnitud del capitalismo mundial porque la industria, al extenderse hacia la periferia dejó de ser el patrimonio exclusivo de los países del centro del sistema, y los nuevos mercados, con una enorme población, provocaron una fuerte demanda de alimentos, minerales y energía que elevaron los

precios de las materias primas, a tal punto que el capital financiero apostó a esos productos y afirmo el alza de sus cotizaciones” (Abalo, 2012: 88).

El analista que citamos pone el eje central del fenómeno chino en el hecho de que es un actor nuevo, sin el perfil histórico de los países que lideraron desde sus inicios la expansión del capitalismo a escala internacional, que logra afirmar su inusitada capacidad de crecimiento a través de la conservación en poder del Estado de los resortes esenciales del proceso de acumulación. El camino adoptado implicó una particular combinación de una nación subdesarrollada -que se convierte rápidamente en un gran país industrial- con rasgos definidos de la matriz de capitalismo de Estado, sin abandonar las aspiraciones de construir una sociedad socialista. Se instrumenta así, a diferencia de los países hegemónicos en las etapas anteriores de la implantación y desarrollo del capitalismo, una economía mixta, férreamente planificada. Con una estructura económica con tasas de crecimiento de dos dígitos en el producto global y que se reproduce sin solución de continuidad en los posteriores veinte años, el régimen de acumulación está basado en un poderoso capitalismo de Estado, asociado al de las empresas transnacionales propietarias de tecnología muy avanzada, con una capacidad de invertir más del 30 % del PBI anual. Ello posibilitó una asociación “Estado centralizado-capitales privados multinacionales” que ha sido decisiva para aprovechar el bajo costo de la fuerza de trabajo local, lo que facilitó un impresionante incremento de las exportaciones hacia los países occidentales.

Al mismo tiempo, este proceso de industrialización de gran

empuje implicó el traslado de decenas de millones de brazos anclados históricamente en el espacio rural atrasado hacia las ciudades, sede de las industrias en rápida expansión. Se generó, así, demanda en aumento incesante de materias primas y, sobre todo, alimentos para sostener la reproducción de la fuerza de trabajo que desde el atrasado ámbito rural se traslada a los grandes centros urbanos receptores de la inversión estatal en infraestructura y de los aportes en capital y tecnología incorporados por las empresas extranjeras asociadas al emergente proceso.

El intercambio comercial de China se agiganta con el transcurrir del tiempo en las últimas dos décadas y los excedentes en divisas se utilizan para financiar el fenomenal déficit fiscal de Estados Unidos, con quien se conforma una verdadera asociación de intereses mutuos. De esta manera, China abastece con manufacturas baratas a Estados Unidos, que basa su expansión económica ya no en el aumento del poder de compra de su población sino en el crédito al consumo en notable expansión favorecido por las estructuras bancarias que no cesan de abarcar, cada vez más, cantidad de demandantes. Esta incrementada oferta crediticia en Estados Unidos reemplaza el, antiguamente, aumento del salario real y sirve para sostener la adquisición de productos extranjeros, en particular de origen chino.

La trayectoria de China en su evolución reciente como potencia económica mundial la coloca en la posibilidad cierta de desplazar a Estados Unidos del primer puesto en la escala de países en el orden mundial en la generación de Producto Bruto. Estimaciones del Fondo Monetario Internacional afirman que los cálculos del PBI por país en

el liderazgo mundial ya ha sido alcanzado por la República Popular China. De este modo, el 8 de octubre de 2014, dicho organismo internacional indicó que el gigante asiático pasó a representar el 16,47 % del PBI mundial mientras que Estados Unidos quedó relegado al 16,27 % del referido nivel de actividad económica. Incluso el informe del FMI puntualizó que, dadas las notorias brechas de las tasas del crecimiento anual del PBI respectivo de ambos países (8 % en China y 2 % en Estados Unidos en los recientes años), esa superioridad se va a ensanchar inexorablemente en el futuro próximo (Tiempo Argentino, 2014: 21)

La preeminencia en la economía mundial citada arriba se refuerza con la información que sostiene que:

“Hacia el año 2011 (China) se ha consolidado como la nación con mayores reservas mundiales en dólares, el primer exportador del mundo y principal acreedor del planeta (...) ha traído aparejado un importante incremento del consumo de minerales, alimentos e hidrocarburos en dicho país” (Slipak, 2014:101).

El ensayista agrega, además, que China se consolida como el principal consumidor mundial de electricidad, el segundo respecto a los barriles diarios de petróleo y el cuarto en relación a gas natural. Las perspectivas a futuro amplifican este relevante comportamiento de la economía china y marcan una tendencia que ya luce irreversible. Mientras las economías maduras de Occidente no logran romper su situación de estancamiento, algunas, y retroceso, otras, la economía china registró tasas de crecimiento muy elevadas en los últimos años. Si se escogen los datos del más reciente bienio (2013 y 2014) se verifica una caída del PBI en la zona del Euro del 0,2 % en el 2013 y un probable descenso mayor

en este año. (Hageg, 2013: 64).

La evolución citada ha impreso un nuevo perfil en la orientación y las dimensiones del intercambio comercial entre China y América Latina, en general, y con Argentina, en particular. Además, el nuevo rumbo de la economía china ha implicado una fuerte orientación de sus inversiones directas y créditos para el desarrollo de las economías latinoamericanas con expresiones significativas en el ámbito de nuestro país. Ya daremos cuenta de las incorporaciones de grandes recursos económicos y financieros a nuestra economía como una demostración del cambio trascendental de los orígenes de las inversiones externas en nuestro país con relación al desarrollo histórico precedente.

El empuje de la economía china ha supuesto, además, una necesaria re-evaluación del régimen de acumulación de la gran potencia asiática y de su modo de relacionarse con las economías periféricas del mundo capitalista, entre las que incluimos a la Argentina. El régimen social de acumulación chino ofrece ribetes muy particulares y, a la vez, diferentes a los de los demás países que conforman el núcleo dominante en la economía mundial. Basado en un férreo control de la institucionalidad política, el Estado chino, que conserva como régimen de gobierno la presencia de un partido único gobernando el país, con declarada lealtad a los principios del marxismo, ha agregado importantes componentes del mercado capitalista en su proceso de aceleración del crecimiento económico que lo distinguen tanto de las economías colectivizadas (Corea del Norte) como de las de perfil netamente capitalista (Estados Unidos) o la mayoría de las naciones de Europa.

Ingresar en detalle a esta apasionante discusión sobre la caracterización del proceso chino contemporáneo excede totalmente el marco de este trabajo pero, sin duda, obliga a hacer algunas referencias generales que nos permitan, más adelante, identificar las modalidades de la intervención creciente de China en el escenario económico latinoamericano y ,en especial, el argentino el cual es el objetivo central de este capítulo.

El núcleo de la discusión actual descansa en la definición precisa del régimen de acumulación chino habida cuenta de la forma con que se relaciona dicho país en lo político y en lo económico con el nuestro, luego de su espectacular despegue hace poco más de un cuarto de siglo, y en lo que se avizora para el futuro. En el caso chino, de despertar contemporáneo y en constante impulso, se advierten características que se presentan fuertemente diferenciadas de las que se observaron cuando se implantó el modo de producción capitalista en los dos grandes imperios (Gran Bretaña, primero y Estados Unidos, después) que, en sucesivas etapas, controlaron el desarrollo histórico de dicho emergente régimen de acumulación.

105 —

En primer lugar, como ya se mencionó arriba, la dirección política del Estado chino está en manos de su único ocupante, el Partido Comunista, cuya cúpula directiva advirtió que el aislamiento y la falta de vinculación con los avances tecnológicos y la eficiencia económica de la experiencia soviética llevaba a ésta a un callejón sin salida. El desarrollo de la economía vigente en la URSS bien avanzado el siglo XX, exhibía un notorio estancamiento en muchos sectores productivos, lo que impedía el acceso de amplias capas de la

población a bienes y servicios que en Occidente rápidamente se iban incorporando al consumo masivo. El limitado aporte de nuevos desenvolvimientos tecnológicos de punta impidió a la Unión Soviética encarar una estrategia de integración competitiva al intercambio mundial de mercancías al que estaba obligado a integrar. Así, la dirección del Partido Comunista Chino abandonó definitivamente la estrategia maoísta y optó por avanzar en un proceso de capitalización e inserción en las estrategias de acumulación marcadas por la nueva orientación del capitalismo occidental. De este modo encaró un derrotero que valorizó la abundancia y bajo costo de la fuerza de trabajo rural que se trasladaba a las ciudades, en constante ensanchamiento debido al acelerado proceso de urbanización, e implantó:

“Una serie de drásticas reformas que consiguieran expandir su desarrollo capitalista bajo dirección estatal incorporándolo al proceso de integración mundial mediante un acuerdo con Estados Unidos que este país alentó...” (Abalo, 2012: 7).

Así, el régimen chino aceptó recibir inversiones de Occidente, en especial estadounidenses, que les permitiese, a partir de la apertura del mercado interno del país del Norte, ingresar con sus productos manufacturados que se elaboraban en plantas fabriles de capital extranjero asociadas a capital estatal chino. Asimismo, la economía china amplió el radio de influencia de sus inversiones y de la colocación de sus productos, en los más recientes años, a los países de la periferia del sistema capitalista. Pero no fue un proceso que impusiese relaciones de poder de dominación de las economías nacionales de la periferia del sistema capitalista. Aquella desigual relación de poder, que informó la estructura de las diversas modalidades

de presencia imperial y dependiente en el transcurso de la historia mundial en el espacio capitalista desde mediados del siglo XX, no se repitió -ni está hoy aconteciendo- con la emergente presencia china en los países de menor nivel de desarrollo de sus fuerzas productivas.

En uno de sus últimos escritos, Samir Amin (2013) avala esta interpretación de la gestión china en el actual proceso de Globalización en relación a los vínculos que el gran país asiático despliega con respecto a las naciones de menor nivel de desarrollo relativo. Así, afirma que, a diferencia de lo sucedido cuando el imperialismo inglés y el estadounidense se desarrollaron como expresión del poder hegemónico e imperial en el mundo capitalista en crecimiento, la presencia china no supone plantear un modelo de intercambio comercial desigual ni tampoco apunta, bajo ninguna hipótesis, a propiciar intervenciones políticas o militares para someter a los países más débiles del sistema, como sí lo hizo y lo mantiene el capitalismo globalizador. El destacado economista egipcio enfatiza, al respecto, que lo que ha estado construyéndose en China es un capitalismo de Estado a partir de tres instancias claves expresadas como objetivos irrenunciables. Estos son: i) la construcción de un sistema industrial moderno integrado y de perfil acorde con una planificación de largo plazo, que le otorgue sustentabilidad; ii) una política explícita de manejo de la actividad de los pequeños campesinos en las áreas rurales, que maneje el vínculo de éstos con el proyecto de industrialización y ordene sus desplazamientos migratorios internos; y iii) un estrecho control de la política de integración de China con el mundo capitalista, que no se enfrente con sus objetivos de largo plazo inspirados en principios históricos

del Socialismo.

Dicho horizonte para el régimen es innegociable y bajo ningún concepto se ha dejado de lado. El propósito de establecer el socialismo en China sigue en pie aun cuando esto implique incorporar formas de organización capitalistas en las empresas más dinámicas al país para enfrentar, en forma adecuada, la transición, y evitar quedar fuera del mercado mundial y de sus avances técnicos como le ocurrió a la ex URSS. Además, pretende no abandonar a los sectores empobrecidos del país, que todavía predominan en las amplias zonas rurales y ocupan la mitad de la población china actual, así como pretende planificar el futuro del país con el fin expreso de elevar el nivel de vida de la población china, muy retrasado con respecto al de las naciones occidentales.

Otro rasgo distintivo central -que separa el crecimiento explosivo de la economía china y las inversiones extranjeras asociadas a ello con las modalidades de capitalismo salvaje que prevalecieron en los inicios de la adopción del modo de producción capitalista en Occidente de hace más de dos siglos- lo constituye el hecho de que la tierra rural, nacionalizada con anterioridad a 1980, siguió siendo propiedad del Estado nacional a posteriori del inicio de la modificación del régimen de acumulación, y sobrevive como tal hasta nuestros días. Este factor esencial del modo de producción chino junto a la regulación año a año de la cantidad de habitantes rurales autorizados a trasladarse a las ciudades impidió que en éstas se reprodujese la miseria, la explotación vil de la fuerza de trabajo y la precariedad en los ámbitos urbanos que recibieron masiva emigración rural. Amin cita el caso de Brasil donde la apetencia por la tierra rural por los propietarios de la misma

para instalar agricultura moderna “vacío” dicho espacio, dado que impidió a las poblaciones rurales permanecer en ellas y, alentados por el proceso industrializador del sur del país, se trasladaron desde el norte durante la primera parte del siglo pasado e inundaron las aglomeraciones del sur del país. Hoy solamente el 11 % de la población del citado país permanece en el espacio agrario. Y remarca Amin que la abrupta emigración incontrolada de la citada población trasladó las condiciones de vida preexistentes, altamente precarias donde habitaba dicha población migrante, a las ciudades, llevándolas a refugiarse en las favelas donde en torno al 50 % de la población urbana reside en ellas sirviendo de refugio a diversas formas de delincuencia, además de las pésimas condiciones de vida de tal contingente humano (Amin, 2013: 4). Al mismo tiempo, las mas grandes unidades productivas de la industria básica, estatizadas o construidas por el Estado durante el período 1954-1980, así como el sistema crediticio, nunca fueron desnacionalizadas aún cuando las formas organizativas de su integración dentro de una economía de mercado capitalista fueron modificadas. Finalmente, la elección adoptada de impulsar la inversión de capital privado, ya sea extranjero o nacional, para garantizar el crecimiento económico acelerado (con tasas de inversión en torno al 30 % del PBI anual) fue de la mano con el establecimiento de medios de control sobre la iniciativa privada y sobre las diferentes formas de asociación de la misma con el capital estatal.

Esta breve síntesis del perfil de régimen de acumulación imperante en China continental descarta aspectos esenciales del modelo adoptado por las hoy naciones desarrolladas de

occidente en el proceso de dominación o subordinación de las economías periféricas a lo largo de todo el dilatado proceso de instalación y expansión del capitalismo en los países dependientes. De cualquier modo, es cierto que aún no está dicha la última palabra sobre la evolución futura del proceso de modernización chino a partir de la amplia difusión interna de formas capitalistas, ya sea operando en forma autónoma o vinculada a empresas estatales. Pero no cabe la menor duda que este régimen de capitalismo de Estado -para definirlo de algún modo-, tanto desde el punto de vista de sus decisiones sobre inversiones y comercio con los países periféricos así como de las relaciones políticas planteadas en relación a los mismos, no se ciñe, en absoluto, al patrón clásico de la dinámica de poder y control directo o indirecto de los Estados nacionales propia del poder imperial capitalista.

4. RELACIONES COMERCIALES Y DE INVERSIÓN ENTRE CHINA Y ARGENTINA

El intercambio comercial entre Argentina y China ha experimentado un singular e incesante crecimiento en las últimas dos décadas. En este aspecto, como primera observación de los respectivos datos referidos al proceso de compra-venta de bienes y servicios hasta aquí efectuado, cabe destacar que en términos generales se repite un similar patrón de especialización productiva al exhibido por el comercio internacional con las potencias desarrolladas de Occidente, desde fines del siglo XIX hasta nuestros días. El crecimiento del comercio entre ambos países se tornó muy dinámico a lo largo la primera década de este siglo. Veamos, entonces, para ingresar al análisis específico, cómo ha

sido la evolución del comercio bilateral entre la Argentina y China entre 1991 y 2011. El mismo creció a una tasa anual acumulativa del 21 % en dólares corrientes (Hageg, 2013:72).

Dicho especialista destaca en su texto que:

“Las exportaciones argentinas se concentran, principalmente, en productos primarios o en manufacturas con poco valor agregado, basadas también en recursos naturales (...) la soja y sus derivados (porotos, harina y aceite) explican más del 70 % de las exportaciones (...). En oposición, las importaciones oriundas de China se focalizan en manufacturas con alto valor agregado (...) entre las que podemos mencionar insumos para maquinarias, circuitos electrónicos, maquinarias automáticas para procesamiento de datos, partes para electrodomésticos, placas madre, motocicletas, entre otras” (Hageg, 2013: 72).

Podríamos agregar juguetes y manufacturas o piezas y partes de la industria de la computación.

111 —

En este aspecto, como ya lo puntualizamos precedentemente, se repite nuestra modalidad histórica de intercambio con países centrales altamente desarrollados, principalmente en la etapa agroexportadora. Ello induce al analista que citamos a afirmar al cierre de su aporte que:

“Existe un peligro real para la Argentina de volver a la lógica liberal del siglo XIX, según la cual nuestro país debía insertarse en el mundo gracias a sus ventajas comparativas naturales” (Hageg, 2013: 74).

El crecimiento de China, que en sus últimos tramos temporales está siendo respaldado por una alianza denominada BRICS (por la inicial de cada uno de los países que la componen: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), supone un replanteo del escenario mundial que emergió definitivamente en 1991, con el predominio considerado de Estados Unidos

como definitivo (recuérdese, al respecto, la afirmación del historiador Francis Fukuyama sobre el “fin de la historia”).

El emergente perfil de las relaciones sino-estadounidenses y el singular incremento del potencial económico chino y su presencia destacada en las relaciones económicas y comerciales mundiales determinó que, paulatinamente, surgiera un verdadero desafío a la supremacía que por fines del siglo pasado parecía definitiva del poder estadounidense a escala global. Así, sin dejar de reconocer que es evidente el predominio militar norteamericano, ya existe convergencia de opiniones entre los analistas del nuevo escenario mundial respecto de que, transcurrida una década de este siglo donde la presencia de una nueva potencia económica mundial como China y el peso indudable de otras que la acompañan en el BRICS, se ha transformado el mapa de la política y la economía internacional, y el mundo avanza hacia un creciente esquema multipolar de poder:

“El papel de China en la Globalización actual es crucial. Es difícil concebir la Globalización sin China. Basta pensar en las cadenas de producción complejas en las que China actúa como factor principal. Esta cadena de producción que China encabeza mueve mercancías, dinero y personas”, dijo Richard Rigby, director del Centro de Estudios Asiáticos de la Universidad de Australia. Evidentemente China busca una Globalización multipolar para contener a Estados Unidos de América,” (Tobon Tobon, Natalia: 2014).

Hay signos concretos y evidentes que la referida estudiosa de la política internacional destaca en su texto y que marcan un rediseño de políticas de poder internacional hasta ahora prevalecientes, a la vez que afirman la importancia del rol futuro de China en la perspectiva de esta emergente realidad

de varios actores de gran peso económico y político que compiten entre sí. Un dato insoslayable es el uso de la moneda nacional, el yuan, en las transacciones internacionales. Tobon Tobon estima que el 15% del comercio exterior chino se lleva a cabo en yuanes porcentual que se pretende elevar al 30% al fin del próximo quinquenio. El instrumento para afirmar la evolución creciente de esta iniciativa es la firma de acuerdos con bancos de distintas naciones para que el yuan sea utilizado como moneda de cambio (ibídem).

El recientemente consolidado espacio de los BRICS dispuso, hace pocos meses en su reunión en Brasil, crear un Fondo de Reservas de Estabilización de Divisas y convino en poner en marcha un Banco de Inversiones con dimensiones tales que estén en condiciones de disputar progresivamente el flujo financiero mundial en competencia con el FMI y el Banco Mundial.

China ha dado otras señales claras de cómo imagina el nuevo equilibrio global. El acuerdo firmado entre China y Rusia por exportaciones de gas puede ser otro punto para entender el mundo al que aspira. Se piensa como una fase fundamental en la ambición de cambiar el equilibrio geopolítico y económico del mundo, a la vez que marca un acercamiento muy sólido entre China y Rusia que despeja dudas sobre el futuro energético de la potencia asiática con un horizonte de varias décadas, lo que puede cimentar un desarrollo industrial sin contratiempos. Las dos partes se beneficiaron con el acuerdo. Rusia logró así mostrar que rompía las barreras del aislamiento luego de que el conflicto con Ucrania le originara sanciones elevadas por parte de Occidente. El acuerdo le permitió salir de la encerrona a la

que la sometían Estados Unidos y las potencias europeas al lanzar sanciones económicas contra Moscú por su nada disimulada ayuda a los separatistas para desestabilizar a su vecino. Por su parte, para China, resultaba una pieza fundamental en su camino hacia afirmar su rol de potencia mundial. Moscú será el proveedor de un cuarto de la energía para China, la principal consumidora energética del mundo, es decir, 38.000 millones de metros cúbicos de gas a partir de 2018. La cifra total del acuerdo alcanza los 400.000 millones de dólares (Tobon Tobon, *ibídem*).

Concluyendo, el sistema internacional se estructura en forma “unipolar”, “bipolar” o “multipolar” según sea el modo en que se distribuya el poder en dicho sistema. Un orden bipolar estará compuesto por dos grandes polos de poder que dominan el sistema y se controlan mutuamente. Un orden multipolar es un esquema más complejo, en el cual existen más de dos focos de concentración del poder. A principios de la década de 1990, con la caída del muro de Berlín y la desintegración del polo soviético, el sistema se modificó radicalmente. Se suponía que el fin de la Guerra Fría daría lugar a un sistema unipolar liderado por Estados Unidos, sin desafíos en el largo plazo, y es indiscutible que el predominio norteamericano se mantuvo sin mayor contrapeso durante dicha década, aunque en la primera década del siglo XXI ya mostraba signos de creciente reducción. La invasión de Estados Unidos a Irak en 2003, contra la voluntad mayoritaria de las demás potencias, así lo confirma (Schnake Gálvez, 2010: 7). Sin embargo, durante los últimos años, la situación cambió sustancialmente, debido a que China junto a potencias menores como Brasil, India y Sudáfrica así como el resurgimiento de Rusia han

puesto en entredicho el predominio unipolar norteamericano.

La economía China pareciera ser el principal rival. En agosto de 2010, China superó a Japón como la segunda economía mundial -según las cifras del segundo trimestre-, donde el PIB Chino alcanza los 1,33 billones de dólares frente a los 1,28 billones de la economía nipona (El País, 2010). Ello concuerda con estimaciones que ya consignamos sobre el salto de la economía china al primer lugar de la economía mundial. De este modo, y sin perjuicio de nuestra prevención sobre el aún persistente predominio militar norteamericano, pareciera haber coincidencia en que a inicios de la segunda década del siglo XXI el sistema internacional se estructura sobre un esquema multipolar de poder, donde una serie de potencias globales rivalizan, impidiendo la hegemonía absoluta de cualquiera de ellas aunque marcando la presencia vigorosamente creciente de China continental. En esta afirmación, compartimos plenamente las recientes declaraciones del Dr. Robert Boyer, un economista destacado e iniciador, junto a otros, de la Teoría de la Regulación:

“Los chinos son mucho más listos que los estadounidenses, a la larga van a ganar. China es un factor de estabilización en el mundo y ayudan mucho a los países en desarrollo. El futuro de China es producir para tener un nivel de consumo de los países desarrollados, no especular, mientras que EEUU quiere vivir de derivados financieros y patentes” (Tiempo Argentino, 2014: 3).

5. REFLEXIONES E HIPÓTESIS ACERCA DE LA INCIDENCIA DEL NUEVO ESQUEMA DE GLOBALIZACIÓN MULTIPOLAR EN LA CONFIGURACIÓN REGIONAL ARGENTINA

El apartado de cierre de este capítulo tiene como propósito formular algunas reflexiones sobre el curso futuro de nuestra configuración urbano-regional habida cuenta de las afirmaciones expuestas en los apartados precedentes.

La pregunta central a formular, para intentar algún tipo de respuesta plausible, es si el actual proceso de Globalización a nivel internacional, en sus evidentes transformaciones en marcha hacia un esquema multipolar, puede desencadenar cambios de importancia en la configuración urbano-regional argentina en relación al proceso histórico, dada la relación de nuestro país en condición de estructura económico-social subordinada a los procesos de dominación propios del régimen de acumulación capitalista global en cada etapa-. Es decir, considerando que se está experimentando un viraje en términos del desarrollo de la Globalización Capitalista tal como la conocimos no solamente en los últimos cuarenta años sino en su evolución de cinco siglos, nos interesa indagar si tales cambios podrían modificar o consolidar el modelo centro-periferia del desarrollo territorial interno de la Argentina. Una respuesta a este interrogante podría satisfacer el objetivo final de este aporte que pretende analizar si un eventual cambio de rumbo en el proceso de Globalización, marcado por el surgimiento de otro u otros polos en las relaciones internacionales, puede generar impactos en el proceso de configuración espacial de las fuerzas productivas del país.

La circunstancia que hemos apuntado, de la presencia firme de una posible opción al poder económico y político hegemónico desplegado por el mayor país capitalista del mundo y los sectores concentrados del capital que lo instrumentan, obliga a considerar las perspectivas a futuro de la dinámica de acumulación cada vez más protagónica de China (con su extensión a los BRICS), como contendiente a futuro del poder a escala mundial. En la búsqueda por parte del gran país asiático de los recursos para acrecentar su poderío en plena expansión, la dirigencia china tiene que dar respuesta -como ya anticipamos- a las demandas internas, a los cambios en los patrones de consumo y a los requerimientos de modernización de la estructura productiva si se tiene en consideración que el país sólo cuenta con el 1% en reservas de petróleo crudo a escala universal y, además, sólo el 7% de su superficie es cultivable y no más del 3% de su geografía está destinada a ocupación forestal. Por otra parte, la República Popular China enfrenta serias dificultades debido a los altos niveles de contaminación de sus suelos por el uso intensivo de fertilizantes y pesticidas (Nacht, 2012: 11). Hemos comentado, previamente, que el flujo de mercancías con el exterior, en los años que corren de este siglo, mostró a China muy especializada en la adquisición de alimentos, materias primas y recursos minerales del resto del mundo; y que, el intercambio con Argentina ha venido exhibiendo similares patrones con el objetivo ya comentado de hacer frente a su demanda interna.

Es por ello que es totalmente justificado que el proceso de inversiones encarado por China a través de una entidad oficial encargada de tal cometido se centre en aquellos

rubros que constituyen, en los últimos 20 años y en acelerada expansión, el comercio importador del país asiático. Estas inversiones fueron llevadas adelante -desde el año 2007- por la Corporación Estatal que en China tiene a su cargo tal cometido. El objetivo de esa institución se orienta a:

“Adquirir activos estratégicos en ubicaciones seleccionadas del mundo bajo el lema de gestora de inversiones responsables de la administración a largo plazo de sus activos encomendados” (Nacht, 2012: 125).

De este modo, China pretende abastecerse de bienes agrícolas y diversos insumos para fortalecer su poderío económico. Cuenta con innumerables reservas en divisas y año a año ese fondo se acrecienta por el superávit comercial con Estados Unidos. De tal forma, no solamente actúa como un gran comprador sino que asegura la provisión de tales rubros imprescindibles para su crecimiento a través de emprendimientos que puedan producirlos, y los incorpora al país desde variadas localizaciones en el resto del mundo, en especial en naciones de la periferia del sistema capitalista. Lo hace ya sea adquiriendo empresas preexistentes, tierras en condiciones de ser convertidas en productivas y planes de nuevos emprendimientos para acelerar y tornar fluido el almacenamiento y transporte de la producción de materias primas y alimentos. Incluso colabora en apoyos crediticios o inversiones directas en proyectos de infraestructura de diverso tipo que tornen sustentable las citadas intervenciones en el capital productivo de los países seleccionados para recibirlo.

En el caso argentino, las inversiones chinas crecieron en proporción geométrica en pocos años. En el tramo 1990-2009

se contabilizaron 143 millones de dólares puestos a operar principalmente en las reservas de hierro en Sierra Grande, Río Negro, actividad extractiva que había sido interrumpida cuando el periodo presidencial de Carlos Menem y retomada a mediados de la primera década de este siglo. Esta fuerte inversión china ha permitido revitalizar el ámbito de la mina y lo que la rodea, es decir, la ciudad que aloja la inversión minera que ha vuelto a tener, luego de un periodo de fuerte decadencia y decrecimiento demográfico, una singular vitalidad y expansión de población con sus renovadas actividades comerciales y de servicios.

En 2010 se consignó en las estadísticas oficiales de nuestro país una inversión de 5.500 millones de dólares orientada, en lo esencial, a recursos extractivos de gas y petróleo a partir de la adquisición de una parte mayoritaria de la firma Bidas con emprendimientos existentes en la Patagonia. En los últimos dos años se ha venido formalizando otro conjunto muy significativo de inversiones entre las que se destacan: 4.714 millones de dólares para un paquete crediticio tendiente a la construcción de dos represas hidroeléctricas sobre el río Santa Cruz en la provincia homónima y 2.099 millones de dólares para apoyar la renovación integral de la más extensa línea ferroviaria argentina que desde el límite norte con Bolivia atraviesa toda la zona centro-litoral y desemboca en el puerto de Buenos Aires. Del país asiático vendrán los coches, locomotoras y vías para renovar la traza de una línea carguera que puede traer a los puertos sobre el litoral fluvial productos varios a granel y en gran cantidad aunque el principal rubro será, seguramente, la soja que los chinos anhelan proseguir comprando para alimentar a su población

urbana en constante crecimiento (Candelaresi, 2014: 4).

Firmas de origen chino, especialmente estatales, también están compitiendo para hacerse de una importante participación en otros emprendimientos: Atucha III, una futura central nuclear lindera a la recientemente inaugurada Atucha II con 2.000 millones de dólares; Embalse II, otra central nuclear en ciernes; y Chiuidos II, una importante planta de generación hidroeléctrica. Además, proveyó de equipamiento ferroviario para la renovación de líneas suburbanas en el Gran Buenos Aires, (FFCC San Martín, Ferrocarril Sarmiento, Mitre y Belgrano Sur) y Subterráneos de Buenos Aires (línea A con coches de última generación).

Todas estas evidencias referidas al fuerte avance comprador de productos primarios nacionales y de singulares inversiones en actividades mineras, petrolíferas, de infraestructura del transporte y de generación de energía están incidiendo, sin duda, en el mapa de la configuración regional argentina heredada de ciclos políticos previos y agregando nuevos factores de promoción económica y asentamiento poblacional, donde antes no existían actividades de magnitud o en espacios postergados por la falta de adecuada conectividad.

Las estimaciones que este conjunto de inversiones previstas, o en ciernes, sobre el territorio construido son todavía difíciles de enunciar dado que las mismas están en proceso de concreción definitiva o en las etapas iniciales de los planes. Nos atrevemos a formular los siguientes interrogantes, que deberán generar respuestas concretas a medida que se avance en la efectiva implantación de los emprendimientos en ejecución y/o de previsible concreción a futuro:

- I. ¿Es el proceso actual de vinculación con el poder emergente chino (y por ahora dejamos de lado a los demás integrantes del BRICS como Rusia) un factor convalidador de la histórica división del trabajo establecida por los procesos agroexportadores durante la integración del territorio nacional a la Globalización capitalista a fines del siglo XIX? Si ello fuera así, el flujo de inversiones, de incorporación de redes de transporte al espacio nacional y la orientación del comercio entre China y Argentina debería tender a ratificar el modelo de “centro periferia” al interior de nuestro país. Para poder dar una respuesta a este interrogante, aunque sea provisoria, es preciso partir de una revisión de las modalidades de ocupación del territorio nacional en los últimos 150 años.

Repasando las conclusiones que en el ámbito de las Ciencias Sociales se fueron alcanzando en los numerosos estudios publicados desde la década de 1960 hasta la actualidad -enmarcados dentro de la teoría de la dependencia y referidos al proceso de configuración territorial-, observamos un determinado perfil del proceso que se perfiló desde el inicio de la plena apertura al capitalismo internacional y que se prolongó sin solución de continuidad hasta bien entrado el siglo pasado. Se trata, en pocas palabras, de un modelo de asentamiento productivo y poblacional orientado a fortalecer los vínculos de la actividad productiva centrada en la agroexportación. Así, entre mediados del siglo XIX y la crisis de 1930 se fue consolidando un modelo de ocupación territorial

cuya columna vertebral fue el sistema ferroviario que abarcaba la extensa región pampeana, proveedora de materias primas y alimentos para la exportación, en forma de abanico con puntos terminales en los puertos de Rosario y Buenos Aires. El poblamiento de la Pampa Húmeda, con la llegada de millones de inmigrantes europeos destinados a constituir la fuerza de trabajo productora de los bienes exportables de origen agropecuario, se complementó con la inmigración que se asentó en las ciudades creadas por el ferrocarril para toda la gama de servicios de apoyo a la producción rural y la que se radicó, como gran centro político, administrativo y comercial en la ciudad de Buenos Aires. Cuando en la década de 1930 comienza a instalarse el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, éste acentúa la atracción de las grandes ciudades de la Pampa Húmeda para ser asiento de la población, dada la existencia de fuerza de trabajo disponible, el creciente consumo en tales asentamientos urbanos y la llegada de inmigración interna de origen rural en la búsqueda de oportunidades laborales debilitadas por la crisis en el interior y la falta de actividades productivas en las zonas menos desarrolladas del país extra-pampeano. Los beneficios de la concentración productiva y demográfica heredada posibilitan la rápida expansión de la industria liviana que ocupa población excedente y cubre necesidades que el comercio importador ya no está en condiciones de ofrecer. La instalación progresiva de las plantas fabriles que alimentan el

proceso sustitutivo de importaciones y satisface el consumo en rápida expansión se efectiviza sobre un diseño territorial ya consolidado en la etapa previa.

Cuando a mediados de la década de 1970 el modelo de capitalismo neoliberal irrumpe e instala la valorización financiera del capital como eje del régimen de acumulación imperante, el debilitamiento fundamental del modelo de sustitución de importaciones no implica cambios importantes en el patrón territorial previo. Acompaña la instalación del negocio financiero en lugar del productivo, como principal factor dinamizador de la tasa de ganancia capitalista, así como la apertura comercial irrestricta para favorecer las importaciones, que destruyen el entramado industrial existente, junto a la caída del salario real. El costo de reproducción de la fuerza de trabajo se convierte en un factor fundamental para asegurar la competitividad empresarial y el salario deja de ser un motor del crecimiento del consumo, con la consiguiente caída del mismo de modo generalizado. En las grandes aglomeraciones urbanas del Centro-Litoral se afecta fuertemente su capital industrial, la dotación de trabajo y el nivel de calidad de vida de su población, con graves consecuencias en la trama social de los sectores populares. Ello implica el surgimiento de significativas carencias sociales y de condiciones del hábitat para tales sectores, lo que supone una singular degradación urbana y una creciente extensión de la pobreza, la indigencia y el desempleo.

El viraje desde un eje de régimen de acumulación de capital de una economía basada en la primacía del capital financiero a otra en que se intenta desplegar una re-edición actualizada de la estrategia de sustitución de importaciones, basada en la valorización de la producción de bienes y el trabajo -que tiene lugar luego del derrumbe del neoliberalismo financiero y depredador en el año 2001-, aún está lejos de consolidarse. Asimismo, el patrón de ocupación territorial no se modificó en todo el decenio de recuperación económica y social, dado que el Estado estuvo preocupado por reponer condiciones dignas de vida antes de programar otras modalidades de ocupación territorial.

El nuevo escenario que se abre con la llegada de inversiones que provienen de emergentes centros internacionales de financiamiento como el chino y previsiblemente el ruso, lleva a algunas modificaciones en el perfil histórico y que es preciso puntualizar. Así, las grandes inversiones en hidroelectricidad, en energía nuclear, en el sistema ferroviario metropolitano del Gran Buenos Aires y de conexión inter-regional, son abarcativas del centro-norte del país y definen pautas de localización que, en algún caso, refuerzan la preexistente configuración territorial pero, en otros, permiten avizorar un proceso de descentralización territorial.

La respuesta es entonces para nada concluyente, pero pone en el centro del debate a futuro sobre la planificación territorial una serie de elementos

desconocidos hasta la fecha como lo son el involucramiento de inversiones externas de magnitud y alta densidad tecnológica que no contienen condicionamientos políticos y que, a la vez, marcan la presencia de aportes en créditos e inversiones de capital que en nuestro acervo histórico estuvieron siempre a cargo del Estado nacional o de empresas extranjeras de carácter privado pero nunca de aportes estatales de fuera de nuestras fronteras. Subsisten, es cierto, dudas y temores de que los procesos de intercambio comercial entre esta nueva potencia emergente y las que la acompañan en el BRICS no produzca otro efecto que el de afianzar lo heredado y dificulte abrir un nuevo escenario. Cesarin (2014), en un reciente y excelente aporte, refleja todas esas inquietudes y temores. En su documentado trabajo afirma, como conclusión, que: “Argentina cambió de acreedor externo pasando de multilateralizar su endeudamiento a bilateralizarlo”. Y se pregunta como nosotros: “¿Significará esto que China impondrá condicionalidades para la satisfacción presente y futuras de sus acreencias?” (Cesarin, 2014: 7). Este interrogante se suma al que hemos expresado anteriormente. Así, se plantea por el investigador de las relaciones chino-argentinas una más de las cuestiones aún irresueltas que nos plantea la posición que hemos adoptado en cuanto socio estratégico de China.

- II. Es significativo el hecho de que las inversiones citadas previamente y el sistema de intercambio comercial

en pleno desarrollo provienen especialmente de un país donde todavía está en tela de juicio si su actual modelo de capitalismo de Estado adopta un rumbo más acorde con la vertiente ideológica que anima formalmente a sus propugnadores o, si por el contrario, se convierte en una experiencia teñida, definitivamente, por el predominio de la fuerzas de mercado internas y externas que impulsan la total transformación de la sociedad china en un régimen de acumulación capitalista irreversible.

Una respuesta a esta inquietud, en lo que atañe a nuestro involucramiento como receptor de inversiones decididas desde el país y no impuestas desde afuera, es muy provisoria y revisable en el tiempo. Entre las grandes inversiones externas de capital estatal chino, son significativas las que suponen cubrir urgencias pendientes de nuestro desarrollo, en especial las de transporte y energía, y que no necesariamente se vinculan con los objetivos ya citados del involucramiento chino en su intención de cubrir necesidades propias en materias primas y alimentos.

La construcción de dos centrales hidroeléctricas de gran magnitud en el sur patagónico no parece tener nada que ver con el interés específico chino a la vez que tales centrales satisfacen nuestro objetivo de desconcentración regional y desarrollo integral de regiones periféricas, pues además de estimular el poblamiento en zonas con muy baja densidad poblacional actualmente, incluyen riesgo, como

objetivo de desarrollo productivo integral local. Entendemos que esta decisión inversora en créditos chinos se ajusta más a un avance en su estrategia de apoyo al desarrollo de una economía periférica como la nuestra, impensable en una potencia tradicional del espacio del capitalismo globalizado. Lo cual añade, sin dudas, más argumentos a la discusión que estamos planteando.

- III. La tercera pregunta tiene que ver con el rol de la Argentina en este escenario emergente, no solamente en relación a las demandas de la economía china sino a las ampliadas por el acuerdo BRICS, y que en algunos análisis contemporáneos es abordada como una reedición de la antigua relación centro-periferia de carácter agroexportador como papel central de nuestra economía. Expresada sintéticamente la pregunta, la misma expresa: ¿No se estará repitiendo, con esta forma de relacionamiento con China y, subsidiariamente, los demás países del BRICS, el esquema “centro-periferia” expuesto originariamente por Raúl Prebisch a través del cual se asignan funciones de provisión de materias primas e insumos sin industrializar desde los países de la periferia capitalista al centro desarrollado, que los adquiere a cambio de productos manufacturados de creciente complejidad tecnológica? Esta relación que signó nuestro régimen de acumulación capitalista desde mediados del siglo XIX y que nos impuso roles dependientes y limitantes en cuanto a la capacidad de adopción de decisiones que

tendiesen a romper esa ubicación subordinada en la División Internacional del Trabajo agrega, sin duda, impedimentos a una economía como la nuestra que pretende avanzar hacia formas productivas con creciente agregado de valor y dificulta afianzar una experiencia de desarrollo independiente basada en la expansión de la industrialización cada vez más sofisticada. El patrón de intercambio actual con China, cuya dinámica se ha acelerado notablemente en los últimos diez años —como se comentó—, podría colocarnos en una situación de sujeción a los intereses hegemónicos de la potencia industrial con las que nos vinculamos. Si fuera así, en el caso que analizamos, la configuración regional tendría dificultades para avanzar en una incorporación de inversiones productivas con cadenas de valor integradas vertical y horizontalmente, y radicadas en el interior relegado del país. Esta modalidad de asignación espacial de procesos productivos, en particular agro-industriales, o de inversiones en infraestructura únicamente realizadas con el objetivo de vincular exportaciones de productos primarios a la nación concedente de los recursos crediticios, seguiría replicando en las relaciones de intercambio internas el esquema centro-periferia dominante en previas etapas de nuestra historia económica y social.

Diversos estudiosos de la problemática actual a nivel latinoamericano coinciden con esta inquietud. Stallings, entre ellos, afirma: “El temor en Sudamérica es que la subregión se esté viendo arrastrada

hacia el viejo modelo de desarrollo del siglo XIX, cuando exportaba materias primas e importaba bienes industriales. Este perfil de exportaciones ha demostrado tener varias desventajas a lo largo de las décadas. Los precios de las materias primas han sido volátiles por lo general y algunos analistas afirman que es probable que caigan a largo plazo en relación con los precios de los bienes industriales. En términos de la mano de obra, la producción de algunas materias primas requieren mano de obra no especializada, que es algo de lo que ha intentado alejarse América Latina. En aquellos casos en los que se utilizan procesos de alta tecnología se emplea muy poca mano de obra” (Stallings, 2009:77).

Esta reflexión, sin embargo, no supone que inexorablemente se vayan a reproducir las condiciones del desarrollo agro-industrial argentino de hace siglo y medio, dado que nuestra posición, al respecto, no está condicionada por el régimen político chino, como tampoco lo están los recursos disponibles para llevar adelante las actividades agro-industriales que se pronostican como altamente probables para el futuro inmediato; es decir, no se ve como destino inexorable el que se encuentre a nuestra política económica desprovista de instrumentos y objetivos claros respecto a la necesidad de avanzar en inversiones que garanticen creciente integración dentro de las cadenas de producción tanto a nivel vertical como horizontal. El rol de mero exportador de materias primas sin procesar es una elección de nuestro país

y debe ser, en estos tiempos, totalmente descartada.

De lo que se trata, entonces, es de auspiciar apoyos financieros de largo plazo para decisiones que validen nuestra autonomía en cuanto al derrotero futuro de nuestro desarrollo.

- IV. La última cuestión a abordar tiene que ver con las modalidades del relacionamiento chino-argentino en cuanto a financiamiento de gobierno a gobierno (ya no desde la banca financiera especulativa internacional como lo fue desde 1976 al 2003). El ejemplo más saliente al respecto es el swap de monedas entre el yuan y el peso argentino convenido a principios del 2014 y que ya ha posibilitado un primer desembolso de yuanes que asciende, como préstamo no condicionado a la Argentina, a la suma de 816 millones de dólares (30 de octubre de 2014). Éste es un préstamo chino a baja tasa de interés (7 % anual) y que no incluye ninguna imposición acerca del destino de los mismos y del cumplimiento de determinadas estrategias de política económica como las que por estos días impone la “*troika*” a los gobiernos endeudados de Europa.

Esta operación financiera es totalmente atípica en la historia de los vínculos de Argentina con quienes desde 1956 comenzaron a ejercer un dominio muy particular sobre el manejo de nuestra deuda pública y acerca de las condiciones para desembolsar los aportes crediticios a fin de cooperar en su debida cancelación. Será la primera vez que este respaldo

de carácter financiero no plantee exigencias de cumplimiento estricto de determinadas pautas de ajuste macroeconómico, lo que implica un relevante cambio a adjudicar a la asociación estratégica con China, con Argentina como país totalmente soberano y autónomo.

Estas consideraciones generales que están contenidas en este último apartado recogen inquietudes, preguntas y, por ahora, conclusiones sólo parciales que indican que se estaría transitando un camino en muchos aspectos diferente al histórico en las relaciones de una economía de gran potencial económico y la nuestra, de una relevancia muy reducida en comparación a la china. El transcurrir del tiempo irá dando evidencias más claras al respecto.

La posibilidad de que el tratamiento de la relación estratégica entre China y Argentina coopere en fortalecer nuestra autonomía decisional y brinde apoyos efectivos al propósito de reducir las desigualdades estructurales entre el centro desarrollado y la periferia al interior de nuestro país habrá, sin ninguna duda, de depender de nuestra capacidad de negociación y de proseguir, como ha estado ocurriendo en esta última década, con el robustecimiento de nuestra plena soberanía decisional.

BIBLIOGRAFÍA

Abalo, J. C. (2013). Crecimiento e industrialización pese a la crisis mundial. En: *Revista Socialista* n. 6 (20/07/2013), Buenos Aires.

Abalo, J. C. (2013). Los horizontes de la reorganización del sistema capitalista mundial. En: *Revista Socialista*, n. 7 (15/10/2013), Buenos Aires.

Abalo, J. C. (2014). Crisis mundial, integración capitalista y nueva revolución industrial. Su impacto en el modelo de sustitución de importaciones. En: *Revista Socialista*, n. 10 (14/10/2014), Buenos Aires.

Amin, S. (2013). China. En: *Monthly Review*, v. 64, Nueva York.

Candelaresi, C. (2014). Buenos Amigos. En: *BAE negocios*, Buenos Aires.

Cesarin, S. (2014). En busca del punto medio. En: *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires.

Ferrer, A. (1998). *Historia de la Globalización. Orígenes del Orden Económico Mundial*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Hageg, Y. (2013). Las relaciones comerciales de la Argentina en el nuevo escenario global: el caso del comercio bilateral con la República Popular China. En: *Realidad Económica*, n. 276, Buenos Aires.

Harris, R. (2008). Alternativas latinoamericanas frente a la Globalización y el capitalismo. En: *Revista Nueva Sociedad*, n. 214, San José de Costa Rica.

Nacht, P. (2012). Vinculación entre China y América Latina. En: *Realidad Económica*, n. 266, Buenos Aires.

Rofman, A. y Romero, L. A. (1998). *Sistema socioeconómico*

y estructura regional en la Argentina. 3ª edición. Buenos Aires, Amorrortu Editores.

Rofman, A. (1974). *Dependencia, estructura de poder y formación regional en América Latina*. Buenos Aires, Editorial Siglo XXI.

Rofman, A. (2000) *Desarrollo Regional y Exclusión Social*. Buenos Aires, Amorrortu Editores.

Sanahuja Perales, J. de (2007). *Un mundo unipolar, multipolar o apolar*. Bilbao, Universidad del País Vasco.

Schnake Galvez, A. (2010). Orden Multipolar en el siglo XXI. Efectos globales y regionales. En: *Revista Encrucijada Americana*, año 4, México.

Slipak, A. (2014). Análisis del ascenso de China y sus vínculos con América latina a la luz de la teoría de la Dependencia. En: *Realidad Económica*, n. 282, Buenos Aires.

Stiglitz, J. E. (2002). *El malestar de la Globalización*. Barcelona, Editorial Taurus.

Tobon Tobon, N. (2014). China busca una globalización multipolar para contener a EE.UU. En: *Diario La Nación* (01/06/2014), Buenos Aires.

3. PODER E ESTRATÉGIAS ALTERNATIVAS NO ESPAÇO

CARLOS BRANDÃO¹

1. INTRODUÇÃO

Desde 1973 se impuseram as forças políticas e os desígnios da economia autorregrada na escala mundial, pressionando as escalas nacionais para serem mais porosas e atrativas à circulação dos capitais. São, portanto, já quarenta anos de desbloqueio e de *desenmarañar* dos mecanismos de regulação das forças de mercado e de dominância e autonomização do capital a juros. Nesse contexto macroestrutural passou a preponderar a busca, por parte das grandes fortunas, das formas mais abstratas, líquidas e livres de detenção de riqueza e de valorização dos capitais.

134

O resultado dessa quadra histórica conservadora foi, por um lado, um enorme acúmulo de massas redundantes de valores financeirizados, líquidos e circulantes e, por outro, um conjunto inusitado de massas redundantes de pessoas pouco ou nada absorvidas pelos processos de modernização, jazendo destituídas de riqueza material e direitos, submetidas a toda sorte de injustiças, desfiliações, marginalizações, fragmentações e exclusões sociais.

Por outro lado, esse foi momento de resistências populares e de lutas das forças sociais subalternizadas por essa conjuntura de retomada e reforço do poder de classe por parte dos afortunados.

1 Correo electrónico: brandaoufrj@gmail.com

O Espaço se constituiu em campo privilegiado dessas lutas, como o lócus fundante e arena destas pugnas de relações tão assimétricas de forças em disputa e em movimento. Como lugar privilegiado de reprodução social, resultante de processos diversos e de manifestação de conflitualidades variadas e como construção (social, discursiva e material), seu tratamento, portanto, deve se afastar dos tratamentos que pensaram estruturas sem decisões de sujeitos ou atores sem contexto estrutural. Ao contrário, sua análise deve se basear na interação entre decisões e estruturas, nas várias escalas espaciais em que se elaboram e se enfrentam os interesses em disputa. Deve concentrar-se na análise dos agentes cruciais e seus efeitos de dominação, que orientam decisivamente a produção social do espaço, por meio de antagonismos e enfrentamentos que são tramados em torno deste quadro e ambiente construídos, disputados em reiteradas contendidas, buscando decifrar as coalizões, os interesses contraditórios, as hierarquias e as coerências estruturadas sociopolítica e espacialmente.

Muito distante da visão homogeneizadora da interpretação conservadora, não existe convergência rumo a um tipo-ideal superior de capitalismo, antes afirma-se crescentemente a divergência e a polarização entre as variedades de capitalisms. Antes que um mundo unificado e harmonioso, e sempre em direção a uma unívoca trajetória ótima, o espaço produzido socialmente na realidade concreta é plurideterminado e múltiplo. Há uma história em aberto de coexistência e variação de vias possíveis.

O certo é que a reorganização espacial das forças produtivas estendeu as condições gerais de produção e as condições

gerais de reprodução das relações de reprodução, mas não as condições de reprodução de vidas cotidianas dignas para a maioria da população.

São construídas, de forma contraditória e disputada, vias, estilos e projetos sociopolíticos, forjando a multiplicidade e a variedade de trajetórias, ainda que dependentes de suas respectivas trajetórias históricas herdadas.

“el espacio es simultáneamente un producto y un condicionante social; está impregnado de aspectos políticos. El espacio es relacional y debe comprenderse como *la esfera de la posibilidad de existencia de la multiplicidad*, la esfera en la cual puede coexistir una *variedad de trayectorias sociales diversas*. Es, por tanto, la dimensión que nos obliga a plantearnos cómo vivir juntos, cómo construir una democracia basada en el respeto al otro; pero también la dimensión que abre el futuro a *un abanico de vías posibles*, refutando así la idea dominante de que no hay alternativa política y social al neoliberalismo (Massey, 2012: 7).

Nos múltiplos espaços-tempos realmente existentes há *projetos hegemônicos e projetos contrahegemônicos* em conflito e em disputa constante e de forma conjuntural e estrutural. Nesse sentido torna-se fundamental analisar os compromissos instáveis, as estruturas, forças e estratégias políticas e ideológicas em jogo, que dão forma ao Estado e suas bases sociais de apoio e oposição.

Embora tenha grassado a interpretação equivocada de que existiria uma lógica homogênea, única e unilateral, tanto para a globalização, quanto para a neoliberalização, estes “fenômenos” deveriam ser vistos, antes, como *processos*, no plural, com variadas trajetórias, determinantes e resultados,

em cada caso particular, em cada escala nacional ou regional.

Procuraremos neste ensaio apresentar alguns pontos de uma agenda em curso de investigação que procura articular Desenvolvimento, Espaço e Poder que possa sugerir nova *produção social e política do espaço, que coloque as questões do poder e dos processos decisórios concentrados, assimétricos e injustos no centro da análise e da ação*. Ou seja, possa contribuir para a reflexão acerca de propostas de possíveis alternativas de ação política transformadora das desigualdades interclassiais e interregionais.

2. BREVE PANORAMA DAS RELAÇÕES DE FORÇA POSTAS NA ESCALA MUNDIAL

A atual crise sistêmica do capitalismo contemporâneo é circunstância ímpar para se buscar apreender processos estruturais e espaciais. A abrangente e profunda reorganização das forças geoeconômicas e geopolíticas na escala mundial está em processo e deve persistir por mais algumas décadas.

Macromovimentos já tratados neste livro por Alejandro Rofman, que discutiu as determinações de uma globalização de natureza muito mais multipolar, destacando o futuro papel dos BRICS “Brasil, Rússia, Índia, China y Sudáfrica, alianza tejida hace menos de una década y que ha ido emergiendo como un nuevo polo de poder político a nivel internacional” (Rofman, 2014).

A crise pós-2008 colocou com maior ênfase o debate sobre o papel das relações Sul-Sul no conjunto das relações internacionais. Com as transformações sistêmicas em

andamento, com a crise nos EUA e a decadência da Europa, afirmou-se a reemergência da Ásia, com destaque para o crescimento inusitado da China como polo exportador/importador, “fábrica do mundo” e financiador da dívida americana. Nesse contexto, partes da África e da América Latina também foram acionadas no período recente.

Uma agenda científica e política se impôs, com as seguintes perguntas: quais as repercussões nas escalas mundial, nacional e regional das relações complexas de complementaridade-contradição dos EUA e da China e qual o papel dos recursos naturais no contexto capitalista atual?; Qual o papel da China enquanto polo e a ascensão da Rússia?; Qual o papel dos Recursos Naturais no processo de desenvolvimento de países e regiões?; Qual a lógica das deslocalizações da base produtiva e seus respectivos suportes infraestruturais?; Quais os riscos da “maldição dos recursos naturais”, “doença holandesa” e de desindustrialização, remercantilização e reprimarização em países muito atrativos, pois dotados de mão de obra barata, recursos minerais e praticando juros altos como os da América Latina?; A inserção dos “países em desenvolvimento” na atualidade já não tem mais por base relações de caráter centro-periferia?; Por variados motivos, as vulnerabilidades estruturais e as restrições externas da economia latino-americana seriam problemáticas do passado?; A clássica discussão da deterioração dos termos de troca já não teria mais sentido?; Quais os blocos no poder o arco de alianças que se estruturam nessas plataformas hospedeiras de grandes investimentos chineses, seus grandes projetos ou mesmo sua demanda potente por *commodities* (minerais, energéticas e agrícolas)?; Há alternativas no horizonte de

curto e médio prazo para a transformação estrutural na América Latina?

O enfrentamento destes problemas de estudo e pesquisa exige a armação de rigoroso arcabouço de investigação e projetos ousados e coletivos de investigação. Agendas investigativas que busquem a pluridimensionalidade (política, social, econômica, geopolítica etc.) e os múltiplos Tempos-Espaços do processo de desenvolvimento/subdesenvolvimento, evitando a construção de abordagens a-históricas, a-espaciais e a-escalares, que elaboram abstrações indevidas, com pretensa validade universal, como se existisse uma direção natural nas ações humanas rumo a uma coincidência harmoniosa de interesses.

A escala mundial é esculpida basicamente por duas hierarquias, que inspirados por Braudel, poderíamos dizer que são aquelas provindas dos “jogos de trocas” e pelos “jogos de guerra”, que estabelecer, respectivamente as relações entre espaço e riqueza e as relações entre espaço e poder.

Por uma lado, temos as relações mercantis sintetizadas na moeda: a da força da(s) moeda(s) conversível (s) de curso internacional e a geoeconomia do “poder de pagar”, das decisões cruciais envolvendo as articulações de moedas e dinheiro – das relações entre espaço e riqueza. Por outro, temos as relações entre as rivalidades interestatais: a força militar, a hierarquias da armas e a geopolítica do “poder de matar” e das decisões hegemônicas e/ou imperiais – das relações entre espaço e poder.

As disputas por hegemonia nos sistemas inter-estatais

e inter-territoriais, e as hierarquias dos Estados, moedas e armas (Fiori, 2010), além do acirramento da coerção concorrencial inter-empresarial, moldam a geografia desigual do capitalismo. Este regime de produção de mercadorias é dirigido pelos grandes interesses geopolíticos e pelos grandes interesses do poder financeiro, da propriedade e pela força de estruturas empresariais agigantadas.

Assim, a sociedade capitalista se apresenta como “uma imensa coleção” (não só) de Mercadorias, (mas também) de Estados e de Grandes Empresas. Esse regime social de produção de mercadorias, fundado na mercantilização extrema, se apresenta como um conjunto crescente de mercados em expansão horizontal e vertical, com grandes empresas em coerção recíproca, realizada através do processo perene da concorrência, e marcado por rivalidades dos Estados territoriais-nacionais em embate constante. Portanto, um mundo em que geoeconomia e geopolítica se entrelaçam e se articulam de forma cada vez mais potente e complexa.

A transnacionalização das cadeias de geração de valor e o trânsito das mercadorias, a extroversão dos circuitos espaciais de produção e cooperação para além da circunscrição espacial da escala nacional são processos existentes há muito tempo, mas que se intensificaram e ganharam novas dinâmica e natureza no período recente, dispoendo atualmente de renovados instrumentos inovacionais e financeiros na busca de vantagens distintivas extraordinárias e autovalorização rápida e máxima do capital.

A desregulamentação dos mercados, a hipermobilidade e a

legitimação pela mídia de massa de valores da sociabilidade mercantil ensejou um quadro histórico em que o mercado foi entronizado nos centros de decisão nas escalas mundial e nacional. Pradilla Cobos (2008: 28) afirma que sob “el mercado todopoderoso, como abstracción, desaparecen o se ocultan los actores sociales concretos, sus intereses y decisiones”. As últimas décadas deixaram claro como o Poder significa também destituir e retirar poder do outro, em processo de desapropriação e reapropriação de excedente social e recursos materiais e simbólicos. Projetos políticos excludentes e de destituição e fragilização do outro foram ganhando força pelas frequentes rodadas dos processos de neoliberalização, enquanto a forma privilegiada de instaurar e impor o projeto hegemônico das elites, ainda que por natureza sejam descontínuos, híbridos e contestáveis.

141

Brenner, Peck e Theodore (2011: 21) distinguem “tres dimensiones en los procesos de neoliberalización: i) la experimentación regulatoria; ii) la transferencia de políticas interjurisdiccionales y iii) la formación de regímenes normativos transnacionales”. Descrevem os processos através dos quais se testaram e desmontaram os arranjos regulatórios keynesianos e de bem-estar nacional, buscando experimentar “correções institucionais”, transferindo políticas através de redefinições impulsinadas pelo Mercado, a partir de seu núcleo e seus organismos “multilaterais”, buscando circular ideias e práticas e instituir normas e arcabouços macroespaciais liberalizantes.

Rodadas de mobilização das escalas nacionais pelas redes econômicas e políticas são reanimados, buscando “establecer ciertos tipos de estrategias regulatorias como

“prototípicas”, dichas redes aumentan la legitimidad ideológica de los modelos de políticas neoliberales al tiempo que extienden su disponibilidad como “soluciones” para todo y fácilmente accesibles para la resolución de problemas y crisis regulatorias en contextos específicos. Al mismo tiempo, sin embargo, incluso las formas más aparentemente “prototípicas” de políticas neoliberales se transforman cualitativamente al circular por dichas redes. Pese a que pueden parecer inmediatamente disponibles para transferirse suavemente a través de una red de circulación rápida (...)” Brenner, Peck e Theodore (2011: 29).

A busca permanente por novos espaços de valorização e um complexa geografia de transferência de políticas orientadas para o mercado (tendo como contraponto políticas contra-neoliberalizadoras) estrutura redes diversas, articulando circuitos e escalas que colocam a problemática da produção social do espaço no centro da análise.

142

Como bem lembrado neste livro por García (2014), citando Henri Lefebvre, afirma que “... el capitalismo ya no se apoya solamente sobre las empresas y el mercado, sino también sobre el espacio [...] Es, pues, el espacio entero lo que se ha definido como algo dominante y dominado (...) En el espacio planetario [...] se enfrentan las estrategias”.

Nesse sentido, a apreensão da produção do espaço social exige um olhar que procure apreender determinações e constituir algo com uma Economia Política do Desenvolvimento Socioespacial Desigual que possa aportar instrumentos para o travamento de lutas pela Justiça Socioespacial. É preciso construir hipóteses e agenda reflexiva que parta de interpretações das estruturas em movimento, dinâmicas e historicamente determinadas. Isto

é, em que as decisões e estratégias contam e não podem ser desvinculados de seus singulares contextos-estruturas. Torna-se premente investigar sempre os contornos histórico-institucionais concretos em que se processam as ações sociais e as decisões de sujeitos e agentes de transformação. A preender o movimento interno das estruturas, histórica e dinamicamente, significa, em aproximações sucessivas, bem-dosar o jogo de recorrências, tensões, persistências, rupturas e transformações que produzem o movimento histórico concreto.

Estas determinações estruturais colocadas na escala mundial atravessam as escalas nacionais, impondo seus desígnios (mediados de forma contingente) em cada espaço-nação ou espaço-continente particular.

3. BREVE PANORAMA DAS RELAÇÕES DE FORÇA POSTAS NAS ESCALAS NACIONAL E "CONTINENTAL"

Ao contrário de certa literatura conservadora, que propugnava pelo fim da escala nacional, essa foi reposta e reforçada pelo processo de mundialização. A escala nacional foi consolidada enquanto construto/recorte histórico, sociopolítico e econômico, um lócus de encadeamento de decisões em que se procura estabelecer o controle e o comando coerente, coercitivo e coeso sobre: os instrumentos de regulação; o sistema de normas e instituições; os preços fundamentais da economia, etc.

Por paradoxal que possa parecer, crescentemente vem ganhando importância no "capitalismo desregulado" a

discussão do papel do ordenamento legal e do ambiente jurídico na definição do recorte da escala nacional. O aparato de regulação e a capacidade de “governança” daquele domínio nacional coloca a escala nacional como um espaço de poder e arena privilegiados de constituição, enfrentamento e concertação de interesses, de alinhamento político mínimo, enquanto vontade compartilhada e alguma comunhão de destino em relação ao futuro, para além das clivagens de frações de classe e interesses.

Além de ser espaço de acumulação sob condições institucionais dadas, a escala nacional é historicamente fixada e politicamente criada e legitimada, ao resguardar, amparar e abrigar agentes “territorializados”/localizados que são submetidos a normas, regras e parâmetros que estabelecem um contraponto frente aos interesses externos, logrando projetar, via coordenação do Estado, trajetórias de crescimento dotadas de maior autonomia e soberania. Os direitos de propriedade continuam sendo registrados e amparados nas legislações específicas das instituições localizadas na escala nacional.

Nesta circunscrição espacial, caracteres distintivos definem a forma e a dinâmica concreta das estruturas: de propriedade; de distribuição da renda e da riqueza; de consumo de suas classes sociais; de sistemas empresariais; de relações com o exterior etc., que lembra a lista de estruturas propostas por Anibal Pinto (1976).

Também é condição primária para moldar o recorte nacional a capacidade de manipulação dos instrumentos formadores dos preços relativos: câmbio, juros e salários, balizando os

cálculos econômicos dos agentes localizados naquela dada circunscrição geográfica. Também as modulações de política econômica quanto à entrada de capitais, remessas de lucros, esquemas de proteção (subsídios, barreiras alfandegárias, quotas etc.) são definições importantes. As ações quanto ao fisco, através das políticas fiscais e tributárias, a disciplina e a soberania da maior convenção nacional, a moeda, presidirá o conjunto de decisões sobre o enriquecimento privado, coordenando a abertura de horizontes de negócios nas fronteiras internas.

O recorte nacional envolve necessariamente algum nível de autodeterminação e autonomia, através da “internação dos centros dinâmicos de decisão”, como ensinou Furtado, que possibilitem algum grau de capacidade de disciplinar minimamente os circuitos, fluxos e os movimentos rápidos e voláteis de capitais especulativos. Portanto, envolve proteção e controle sobre os mecanismos “autoreguladores” das forças mercantis.

145 —

Podemos aqui colocar a problemática da escala espacial “continental” latino-americana, buscando qualificar a natureza da escala nacional periférica, subdesenvolvida, heteronômica e dependente frente à escala mundial.

Nesse contexto, a pergunta de Celso Furtado é decisiva: se está posta a possibilidade da construção de um “sistema econômico nacional”. Ele assevera que é necessário sempre se questionar se esse “sistema nacional” estaria ou não a serviço de alternativas mais autônomas e soberanas e quais seriam os instrumentos e mecanismos de regulação das relações externo/interno.

Seria necessário encarar a complexidade do processo reiterado de dependência. Esse processo vai ganhando novo caráter em variadas rodadas históricas, mudando seus determinantes e contextos, sempre movimento evolutivo de suas formas plurais e revigoradas. Por exemplo, a falta de padrão avançado e autônomo de financiamento e inovação em largo horizonte temporal e a assimilação de formas de vida e modernização conservadora dos padrões de consumo reclamariam um papel destacado nessa agenda científica e política. O estudo das variadas configurações da dependência cultural permitiria não apenas analisar a subordinação da acumulação aos processos de modernização, mas, sobretudo, abriria espaço para a interpelação da complexidade das articulações entre as relações externas e os mecanismos de dominação sociopolíticos internos.

Seria preciso investigar os instrumentos, os mecanismos arquitetados pelos sistemas de dominação, dentre os quais, por exemplo, Celso Furtado destacou o papel das Empresas Transnacionais, enquanto “unidades dominantes”, de influência assimétrica na cadeia de decisões estratégicas, representam uma inovação na organização de relações entre formações socioeconômicas, pois aprofundam a divisão do trabalho, desenvolvem técnicas de produção e transferência de excedente (geralmente com equipamentos já amortizados), operam como “motores de integração” de mercados, jogando em um espaço plurinacional.

O pensamento crítico histórico-estrutural latino-americano sempre destacou a natureza subordinada de inserção, em cada ciclo histórico, no movimento mais geral do capitalismo mundial da economia e sociedade continental.

A América Latina, com baixa capacidade de autonomia de decisões quando ao avanço tecnológico e à provisão adequada de crédito de longo prazo e sem erguer um sistema de aprendizagem e um padrão de financiamento compatível, nunca logrou vencer a heterogeneidade estrutural e sua heteronomia, enquanto espaço dependente e periférico no capitalismo mundial.

Por nunca ter logrado engendrar autonomia financeira (mas também autonomia tecnológica-inovacional das cadeias mais dinâmicas de cada paradigma tecnoeconômico) recorreu-se frequente e ciclicamente às fontes de poupança externa, o que subtraiu renda real e excedente social do interior de sua escala espacial (no país e no continente) para transferi-los, isto é, fazê-los retornar, acrescidos, ao circuito internacional de onde vieram, na forma de empréstimos.

147 —

Paradoxalmente, mesmo nos momentos que avançamos no processo de industrialização “desde dentro”, ou seja, com alguma “endogenia”:

“o processo de acumulação ‘determinado desde dentro’ foi comandado, nos setores mais dinâmicos da economia, pelas necessidades e imperativos do capital de fora” (...) Com “crônica dependência da poupança externa, pois a instalação aqui dos setores industriais mais avançados implicou aumento de nosso passivo externo, impondo o *retorno à circulação internacional de uma parte do excedente acumulado* por essa via, comprometendo, assim, as possibilidades de expansão futura da economia doméstica” (Paulani, 2013: 241).

A escala espacial dependente e periférica (de truncada “semi-industrialização”) está submetida a mecanismos através dos quais as relações internacionais definem e impõem uma

divisão internacional do trabalho, marcadas por assimetrias e hierarquizações de diversas naturezas e com variadas dimensões (comerciais, monetário-financeiras, produtivas e políticas).

Na escala continental no Brasil o grau de autonomia de decisão nesse território, quanto aos processos econômicos impõe um percurso de *especialização regressiva*, com concentração da estrutura produtiva na oferta de *commodities* de baixa elaboração e na exploração de recursos naturais, utilizando-se de “estratégias” de ajuste passivas e defensivas, baseadas em competitividade espúria, não voltadas para a aprendizagem. Segue apenas o caminho de menor resistência das vantagens comparativas estáticas e não construídas, com uma congênita insuficiência de agentes dinâmicos e estruturantes dotados de liderança e com a falta de vigor dos grandes grupos nacionais e débil perfil de penetração e inserção internacional mais ativo e dinâmico.

Apesar de longa, esta citação de Eduardo Pinto (2010) é bastante completa e elucidativa dos desafios econômicos postos para a América Latina:

“A reprimarização da pauta exportadora e a especialização regressiva da estrutura industrial tendem a agravar vulnerabilidade externa estrutural. Este tipo de vulnerabilidade é um fenômeno de longo prazo e está associado ao padrão de comércio, à eficiência do aparelho produtivo, à dinâmica tecnológica e à solidez do sistema financeiro nacional. A contra-face do aumento da vulnerabilidade externa estrutural é a manutenção da dependência estrutural brasileira. Dependência esta que está associada à situação em que a irradiação do progresso técnico fica restrita aos setores exportadores -atualmente, sobretudo, os grupos econômicos industriais

produtores de *commodities*- e aos da produção de consumo de bens de luxo. Sendo assim, esses setores tornam-se verdadeiras ilhas de alta produtividade, em forte contraste com o atraso do restante do sistema produtivo. Assim, boa parte da demanda dos ramos dinâmicos do sistema produtivo é originária do consumo de grupos de renda mais alta – não vinculada aos rendimentos salariais – e/ou do consumo forâneo. Com isso, a produção dos setores dinâmicos tende a se voltar aos “bens de luxo” e/ou aos bens para exportação – inclusive no que se refere aos investimentos, produzindo um forte desbalanceamento de produtividade entre os departamentos I e II. Esse debate desenvolvido pelos cepalinos e pelos teóricos da dependência marxista, sob ângulos diferenciados, parece mais atual do que nunca (Pinto, 2010: 233).

São determinações de natureza estrutural que conduzem a rodadas de modernização conservadora dos diversos estratos setoriais e classiais, com o conseqüente aumento e exacerbação das históricas heterogeneidades estruturais (setoriais, regionais, sociais, econômicas etc.).

4. DESA OS POSTOS PELAS RELAÇÕES DE FORÇA POSTAS NA ESCALA DO LUGAR E DA REPRODUÇÃO DA VIDA COTIDIANA

Existe uma escala espacial que poderíamos definir como “o lugar” (*place*), que é onde se processa a reprodução cotidiana da vida, isto é, no “chão” das práticas, dotados de seres originais travando relações de convivência no interior de seu específico *sítio* ou espaço banal.

Esta escala espacial foi a mais duramente atingida pelos processos de neoliberalização, destituição de direitos e de serviços públicos de qualidade e pelas políticas

macroeconômicas conservadoras, levadas a efeito desde a crise de 1982, na América Latina. Desde então, há mais de trinta anos, portanto, foram se ampliando os ganhos rentistas, especulativos e imobiliários, multiplicando e acelerando os circuitos e a circulação da renda e da riqueza líquida, enquanto foram se impondo o travamento dos processos de distribuição funcional inter-classes sociais da renda, da riqueza e do poder, e impondo os maiores sacrifícios justamente às massas mais fragilizadas da sociedade.

O Estado foi “chamado pelo mercado” para ser eficiente, enxuto e eficaz para focalizar aqueles indivíduos “abaixo da linha da pobreza”, “entregando-lhes” (*delivering*) políticas públicas (rápidas, padronizadas e “prototípicas”), orientadas pela lógica mercantil e isolada, aos “mais carentes”. Destituídas de uma visão sistêmica de provisão de cidadania e direitos universais, tais políticas tiveram por base ações fragmentadas e tópicas, que não lograram penetrar e ingressar adequadamente, naquela escala do lugar da reprodução cotidiana da vida, no “chão” das práticas sociais, para construir cidadania e dar acesso à serviços e bens públicos e coletivos dignos à maioria da população.

Esses seriam serviços e bens comuns e coletivos, que são inerentes a uma sociedade de urbanização total e generalizada (Lefebvre), seriam cruciais, pois “a realização da sociedade urbana exige a planificação orientada para as necessidades sociais, as necessidades da sociedade urbana (...) [seria indispensável] Uma força social e política capaz de operar esses meios (que não são mais do que meios)” (Lefebvre, 2008, 138).

Na falta dessa indispensável força sociopolítica, sintomaticamente a provisão desses meios de consumo coletivo de qualidade “não chega” ao *place*, mas os aparelhos repressivos estatais e paraestatais “chegam” nessa escala, realizando remoções, criminalizando os movimentos etc. Assim, o lugar da vida cotidiana é a expressão do singular, e que precisaria ser captado nas ações públicas efetivas, posto que não tem logrado ser adequadamente alcançado pelo ação do Estado.

Nesses lugares marginalizados, onde a atuação pública seria mais necessária, sobretudo nas porções territoriais mais débeis, as ações do Estado, de indução pública e coletiva, deve ser desafiada a ultrapassar a simples lógica e racionalidade dos mercados.

“Al reconocer el carácter estructural de las desigualdades que enfrentan los agentes sociales con menor poder negociador frente a un fenómeno de concentración del capital privado el Estado debe asumir un serio desafío: diseñar e implementar políticas públicas que hagan lugar sustentable a los que actúan sin fines de lucro y detentan una posición subordinada en el mercado” (Rofman, 2013: 10).

151 —

Nesta escala das práticas espaciais cotidianas diariamente é recriado, segundo Friedmann (2002), o teatro concreto da vida, no que ele chama de *life space*. de *ground* das necessidades coletivas da comunidade em suas relações mutuais de vizinhança.

Seria a escala no *terreno* dos interstícios da vida das “pessoas comuns” que John Holloway (2013) chama de possível de manter e recriar “dignidades”, momentos de solidariedade, outras formas de viver e recusar, possibilitando a construção

do que ele chama estratégia de “fissurar o capitalismo”.

São forças rebeldes, inconformistas, que lutam contra as formas abstratas do dinheiro e do trabalho e tentam impor uma outra temporalidade, não a acelerada e esquizofrênica do capitalismo, e outra espacialidade, não a abstrata do reino da mercadoria circulando.

Ao contrário de tratar as populações como consumidores e usuários de políticas focalizadas, o Estado deveria ter uma ação de alargamento da esfera pública e construir uma pedagogia politizadora e de promoção da cidadania e dos direitos. Para isso, teria que enfrentar a miríade de interesses do atraso que comandam processos em variadas escalas espaciais. Deveria promover tensionamentos nas relações de propriedade, buscando habilitar os atores mais destituídos e marginalizados em cada território. Ativar recursos materiais e simbólicos e a mobilização de sujeitos sociais e políticos buscando ampliar o campo de ação da coletividade, aumentando sua autodeterminação e liberdade de decisão. Tomar o território enquanto potência vigorosa de transformação. Discutir centros de decisão e seus mecanismos de legitimação. Assumir a conflitualidade, a dinâmica de ação das facções das classes sociais, analisar os sujeitos portadores de decisão transformadora. Analisar hegemonias, poderes e hierarquias, construindo e hierarquizando mediações diversas (espaciais, sociais, políticas, monetárias, financeiras, macroeconômicas, microeconômicas, inter-estatais, geoeconômicas e geopolíticas).

A partir do lugar parte uma dupla espoliação suportada

cotidianamente pelos membros mais frágeis da sociedade: a extorsão sofrida pela escala do corpo específico individual, do ser corpóreo, segundo Marx, de sua peculiar teia da vida tecida no mundo cotidiano urbano e na teia da exploração no mundo do trabalho.

São lutas por construir e fortalecer o que Harvey (2003) denominou de espaços da esperança e da necessidade de forjar um utopismo espaço-temporal que possa antepor, às decisões dos agentes poderosos, o que ele chama de “escolhas transgressoras”, desencadeando ações de contraponto ao poder instituído e buscando moldar o espaço com outros significantes.

Segundo Harvey “há um desejo de libertar-se de sua inserção na circulação do capital, que restringe sobremaneira as oportunidades de vida” (2003:165). Segundo ele, “há modos pelos quais noções socialmente imersas de autonomia pessoal e do poder dos indivíduos de regular sua própria vida segundo suas crenças e seus desejos também podem operar como pressões persistentes, ainda que subterrâneas [no place], subvertendo de surpreendentes maneiras ideologias dominantes (Harvey, idem, ibidem).

Harvey resgata nesta oportunidade as palavras de Marx nos “Manuscritos Econômico-Filosóficos”: “um homem é um ser corpóreo, vivo [daí ele desdobrar a ideia do trabalho vivo], real, sensível, objetivo, pleno de vigor natural, ele tem objetos reais, sensíveis, como objetos de seu ser ou de sua vida, ou que ele só pode exprimir sua vida em objetos reais, sensíveis” (Marx, 1844).

“Há um verdadeiro fermento de oposição nos interstícios do

iníquo desenvolvimento espaço-temporal do capitalismo” (Harvey, 2003) e será possível buscar uma tradução espacial, também nesta escala (“menor”) das contendas inter-classiais e dos interesses particulares, tensionando, por exemplo, por renovadas formas de organização da economia e sociedade, buscando

“intentos por parte de sectores productivos subordinados de generar modelos productivos alternativos, con desigual alcance y profundidad. Tales sectores despliegan formas de insumisión. Usualmente, mediante micro-resistencias que se desarrollan en el interior del modelo productivo hegemónico; a veces organizando modelos que propendan a relaciones horizontales” (Toscani et. Al., 2013: 14).

As investigações requerem a concentração no estudo das estruturas espaciais, escalares e políticas, da estruturação do *place*, do habitat, da vida cotidiana no terreno e nos projetos e nas práticas diárias dos sujeitos, tanto dos sujeitos constituídos e em constituição, quanto dos a constituir, articulando contextos e *lógicas situadas* e ações concretas e práticas insistentes.

Pierre Bourdieu (2005), em “O singular e o plural”, sustenta que

“As lógicas das práticas inscritas na história e no tempo são imanentes às práticas porque estão são ações, e não comportamentos (...) As maneiras de dizer ou fazer aplicam-se aos atos de linguagem e às ações. Suas determinações devem ser consideradas como estritamente sociais, por serem contestadas e insistentes, mas permanecem inteiramente imanentes às situações. Com efeito, os agentes põem em prática naquilo que dizem e fazem, lógicas que poderíamos chamar de “concretas” porque levam em conta a situação (ou encadeamento de situações), embora não correspondam a ela da maneira

estereotipada e autorizada pelas análises em termos de esquemas. [Nada nos deve] desviar de uma interrogação sobre as práticas compreendidas como ações, ou seja, como atos intencionais, inscritos na temporalidade para agir sobre o mundo” (Bourdieu, 2005, p.152).

5. À GUIZA DE CONCLUSÃO: ALGUNS APONTAMENTOS PARA A CONSTRUÇÃO CIENTÍFICA E POLÍTICA DE ALTERNATIVAS

A globalização financeira veio para tentar libertar de todas as travas a circulação da riqueza e da renda, engendrando uma hipermobilidade espacial da riqueza líquida e em que reforçou-se a imposição na escala nacional de regimes de crescimento econômico *finance led*.

No quadro sintetizado no presente ensaio, fica patente que quarenta anos de vitória do “reino da afluência” e do desregramento da riqueza financeirizada, promoveram o enfraquecimento dos direitos e da soberania na escala nacional/continental e do poder do Estado de mediar e arbitrar conflitos entre os espaços públicos e privado. Assim, os desafios de superação do subdesenvolvimento e de construção de um processo durável e inclusivo de desenvolvimento encontra hoje novos e maiores desafios do que aqueles enfrentados com muita criatividade e ousadia pelo pensamento crítico latino-americano nas décadas de 1950, 1960 e 1970. Novos processos, lógicas e dinâmicas precisam ser desvelados, refinando nosso arcabouço conceitual e analítico.

Nesse contexto, estruturar adequadamente a problemática do

complexo processo de desenvolvimento/subdesenvolvimento periférico não é tarefa trivial. Como depurar e hierarquizar determinações teóricas e históricas adequadas para a apreensão deste processo pluridimensional e dinâmico.

Partamos, muito sucintamente de uma conceituação estrutural de desenvolvimento. Esse deve ser tomado enquanto um processo multifacetado de intensa transformação estrutural, resultante de variadas e complexas interações sociais que buscam (de forma conflituosa entre possíveis vias alternativas) o alargamento do horizonte de possibilidades de determinada sociedade. Deve, ainda, ser tomado como a ativação de recursos materiais e simbólicos e a mobilização de sujeitos sociais e políticos buscando ampliar o campo de ação da coletividade, aumentando sua autodeterminação e liberdade de decisão. Neste sentido o verdadeiro desenvolvimento exige envolvimento e legitimação de ações disruptivas, portanto envolve tensão, eleição de alternativas e construção de trajetórias históricas, com horizontes temporais de curto, médio e longo prazos. Essa construção social e política de trajetórias sustentadas e duradouras deve ser dotada de durabilidade orgânica, sendo permanentemente inclusiva de parcelas crescentes das populações marginalizadas dos frutos do progresso técnico, endogeneizadora de centros de decisão e ter sustentabilidade ambiental.

O estudo do processo de desenvolvimento exige ênfase em processos, estruturas e na identificação dos agentes cruciais e das interações entre decisões e aquelas estruturas, procurando revelar os interesses concretos em jogo. É fundamental que esse processo transformador seja promovido simultaneamente em várias dimensões (produtiva,

social, tecnológica, etc.) e em várias escalas espaciais (local, regional, nacional, global, etc.), robustecendo a autonomia de decisão e ampliando o raio de ação dos sujeitos concretos produtores de determinado território.

O processo de desenvolvimento envolvendo processos de dominação e irreversibilidades diferenciais, impõe hierarquias, relações de força assimetricamente, constituídas e exercidas por variados veículos e operadores do poder. Há a imposição de hierarquias, relações de força desigualmente constituídas e exercidas. São erguidas estruturas com complexidade díspar, com potência assimétrica e heterogênea, configurando lógicas hierarquizadas. A discussão destes processos e forças desemboca na questão terminal do poder diferencial de capacidade de decisão, fruto de uma correlação de forças que está sintetizada no processo de hegemonia. Como processo síntese, o poder de comando, de dominação de classe, é exercido e legitimado tendo por base determinada equação política, que se configura em um arco de alianças, um pacto de poder, assentado em certa correlação de forças políticas, que dá direção e domínio das condições sociais em determinado território.

157 —

Dessa discussão brotam as indagações sobre o poder de comando, abrindo espaço ao Cálculo intertemporal, a “atos planejadores” de preocupação com um horizonte temporal para além do momentâneo, gerando trajetórias, possíveis vias de desenvolvimento, estruturando Opções e Alternativas (respostas diversas e concretas a problemas concretos). Portanto deriva daí uma perspectiva que Desenvolvimento envolve Tempo e Espaço nas decisões de como alocar (intertemporalmente, interespacialmente, intersetorialmente

etc.) recursos produtivos e econômicos e excedente social.

No primeiro capítulo deste livro, García (2014) chama a atenção para a necessidade de se partir de uma visão da dimensão política de poder, espaço e desenvolvimento, tomados como “proceso decisional”, “un comportamiento propositivo, intencional, planeado”; “una acción con sentido”; “con intereses y ventajas”; “un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores”.

É necessário avançar no real dimensionamento dos poderes (público e privado), construindo uma problematização das decisões dos agentes mais poderosos, com capacidade de encadeamento de ações, ou seja, da racionalidade/ mentalidade subjetividades discursos do cálculo do comando societal capitalista, da discussão da necessidade de análise da natureza da esfera privada e sua capacidade de comando em cada conjuntura histórica.

Colocar uma concepção estrutural e sólida de poder no centro da análise, mas que não descure das subjetividades.

“Las subjetividades, entonces, estarían construidas en el interior de las relaciones de poder. El poder no enmascara, produce enunciados con efecto de verdad porque el poder no es una cosa, no se trata de algo que algunos tengan, no se puede conquistar, no se puede delegar a otros, no consiste en un bien material. Por el contrario, desde esta perspectiva, el poder se ejerce, se trata una relación, una relación de fuerzas en las que unos pretenden conducir las conductas de los que denominan otros. (...) Las relaciones sociales, en las que se observan y generan relaciones de fuerzas, *construyen y ponen en funcionamiento los discursos, que son un conjunto de enunciados*. Estos enunciados consistirían en fragmentos

del discurso con significación, son cualquier acto del habla que puede ser una proposición pero también una orden, una norma” (Rofman e García, 2014: 16).

É imperioso concentrar na análise dos agentes cruciais e seus efeitos de dominação, buscando entender, orientar e ordenar processos complexos. Averiguar estruturas decisórias e a natureza da atuação dos agentes, procurando entender como vai se redefinindo, no processo histórico e conjuntural, o modo de relacionamento entre os heterogêneos espaços urbano-regionais. É preciso elaborar instrumentos analíticos de uma economia política da manifestação dos processos sociais no espaço, problematizando estruturas e sujeitos produtores dos espaços.

Neste contexto, os estudos urbano-regionais devem assumir a conflitualidade inerente e a contenda perene de interesses múltiplos e seus variados *loci* de possibilidade de concertação, ou não, de projetos em disputa e das coalizões e arco de alianças que vão se armando em cada conjuntura histórica e territorial. Parte-se do pressuposto de que o processo de desenvolvimento, necessariamente tenso, exige a assunção da conflitualidade, a dinâmica de ação das facções das classes sociais e a *identificação dos sujeitos sociopolíticos portadores de decisão transformadora*.

Se a reprodução social da vida deve ocupar papel central na análise, por outro lado, os atores, agentes e sujeitos não são autômatos que obedecem imediatamente leis gerais de movimento que lhes determinem suas ações. Em nossas pesquisas precisamos avançar nas questões da consciência, da individualização e da subjetividade ao se analisarem as decisões e seu desencadeamento de “séries causais”, pois:

“As formas espaciais são produto de intervenções teleológicas, materializações de projetos elaborados por sujeitos históricos e sociais. Por trás dos padrões espaciais, das formas criadas (...) estão concepções, valores, interesses, mentalidades, visões de mundo. Enfim, todo o complexo universo da cultura, da política e das ideologias”. (...) “Um movimento que necessariamente se realiza através de sujeitos, indivíduos e/ou coletivos, que, *ao agirem, desencadeiam séries causais*. Isso coloca o imperativo de se compreenderem as motivações envolvidas para dar conta da produção do espaço, pois são elas que impulsionam os sujeitos, que são movidos necessidades, interesses, desejos e sonhos” (Moraes, 2002, p. 16).

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez de Andrés, E. (2013). Discursos sobre desarrollo y su influencia en el desarrollo urbano en el Sur global. Em: *Urban*, n. 6, pp. 63-76, Madrid, DUyOT. Disponível em: <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/2054/2101>

160 —

Brandão, C. (2015). *Territórios, escalas espaciais, decisões, poderes e conflitos*. Rio de Janeiro, Letra Capital.

Brandão, C. (2010). Acumulação primitiva permanente e desenvolvimento capitalista no Brasil contemporâneo. Em: H. Acserald (2010). *Capitalismo globalizado e recursos territoriais - fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro, Editora Lamparina.

Brandão, C. e Siqueira, H. (Orgs.) (2013). *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo, Editora FPA. Disponível em: <http://www.fpabramo.org.br/forum2013/wp-content/uploads/2014/04/mioloPactoNOVO2.pdf>

Brenner, N., Peck, J. y Theodore, N. (2011). ¿Y después de la neoliberalización? - Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas. Em: *Urban*, n. 1, pp. 21-40, Madrid, DUyOT. Disponível em: <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/409>

García, A. (2014). Espaço y poder en las políticas de desarrollo. En búsqueda de un marco teórico-interpretativo para escenarios emergentes. *Neste volume*.

Fernández, V. R. (2010). Desarrollo regional bajo transformaciones transescalares. Por qué y cómo recuperar a escala nacional?. Em: V. R. Fernández y C. Brandão (2010), *Escalas y políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina*. Buenos Aires/Madrid, Miño y Dávila Editores/FCE-UNL.

Fiori, J. L. (2008). Prefácio ao Poder Global. Em: J. L. Fiori (2008), *O poder global e a nova geopolítica das nações*. São Paulo, Boitempo. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/rtm/100923_rtm_port02_cap6.pdf

Fiori, J. L.; Serrano, F. e Medeiros, C. (2008). *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro, Record.

Friedmann, J. (2002). *Life space and economic space: essays in third world planning*. New Jersey Transaction, Publishers.

Harvey, D. (2011). *Enigma do capital*. São Paulo, Boitempo.

Harvey, D. (2003). *O novo imperialismo*. São Paulo, Edições Loyola.

Holloway, J. (2013). *Fissurar o capitalismo*. Publisher Brasil, São Paulo.

Jessop, B. (2007). Estratégias de acumulação, formas estatais e projetos hegemônicos. Em: *Idéias*, v. 14, n. 1-2, Campinas, IFCH.

Lefebvre, H. (2008). *Espaço e política*. Belo Horizonte, Editora da UFMG.

Massey, D. (2012). Espacio, lugar y política en la coyuntura actual. Em: *Urban*, n. 1, pp. 7-12, Madrid, DUyOT. Disponível em: <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/1864/2117>

Myrdal, G. (1983). *Objectivity in social research*. Middletown, Wesleyan University Press.

Paulani, L. (2013). Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo. Em: *Estudos Avançados*, v. 27, n. 77, pp. 237-261, São Paulo. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142013000100018&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt

Pinto, A. (1982). Estilos de desenvolvimento e realidade latino-americana. Em: *Revista de Economia Política*, v. 2, n. 1 jan./mar. Disponível em: <http://www.rep.org.br/PDF/5-2.PDF>

Pinto, E. C. (2010). *Bloco no Poder e Governo Lula: grupos econômicos, política econômica e novo eixo sino-americano*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, IE/UFRJ. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/bloco_no_poder_e_governo_lula_tese_ufrj_2010_eduardo_pinto_versao_final.pdf

Pradilla Cobos, E. (2008). La globalización imperialista y los territorios latinoamericanos. Em: *Cadernos IPPUR*, ano XXII, n. 1 jan./jul., pp. 9-34, Rio de Janeiro.

Rofman, A. (1974). *Dependencia, estructura de poder y formación regional en América Latina*. Buenos Aires, Editores Siglo XXI.

Rofman, A. y García, A. (comps.) (2014). *Economía solidaria y cuestión regional en Argentina de principios de siglo XXI: entre procesos de subordinación y prácticas alternativas*, 1ª ed. Buenos Aires. Em: A. Rofman (2014), *E-book*.

García, A. y Rofman, A. (2013). Poder y espacio. Hacia una revisión teórica de la cuestión regional en Argentina. *Problemas del desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*. v. 44, n. 175, México, UNAM. Disponible em: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/pde/article/download/42208/38365>

Rofman, A. (2013). Prólogo. Em: P. Rosa y A. García (comps.), *Economía social y solidaria*. Buenos Aires, CEUR y MTEySS.

Teixeira, R. A.; Pinto, E. C. (2012). A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. Em: *Economia e Sociedade*, v. 21, n. especial, pp. 909-941, Campinas. Disponible em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0104-06182012000400009&lng=en&nrm=iso&tln g=pt

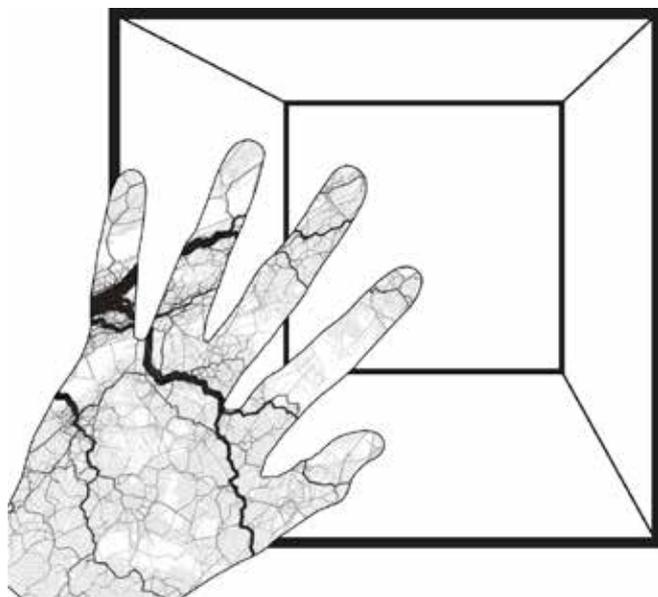
Toscani, M. de la P. *et al.* (2013). Políticas públicas, economía solidaria y poder ¿una relación evidente? Em: P. Rosa y A. García (comps.), *Economía social y solidaria*. Buenos Aires, CEUR y MTEySS.

Espacio y Poder en las políticas de desarrollo del siglo XXI

Site: www.propietariosdobrasil.org.br, <http://www.poderglobal.net/>

PARTE II

POLÍTICA ECONÓMICA



4. DINERO MODERNO, FINANZAS FUNCIONALES Y PLENO EMPLEO

AGUSTÍN MARIO¹

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo constituye un aporte de carácter centralmente conceptual. De hecho, en buena medida, es una versión resumida del marco teórico elaborado en mi Plan de Tesis Doctoral.² En ese contexto, el capítulo expone los fundamentos teóricos, desde el punto de vista económico, del programa de Empleador de Última Instancia (ELR). Básicamente, el ELR consiste en la garantía de un empleo, por parte del Estado, a toda persona que desee trabajar al salario del programa. Al presentar, en los más diversos ámbitos, el programa de ELR hay una pregunta que suele repetirse: ¿puede el Estado pagar el programa?

Para intentar responder ese interrogante y, de modo más importante aún, entender los fundamentos económicos del ELR es necesario contar con herramientas que nos permitan entender la naturaleza del dinero. Nuestra posición es que todos contamos -aunque más no sea implícitamente- con una teoría/creencia acerca de lo que el dinero es; lo que se intenta

1 Correo electrónico: agustin_mario@hotmail.com

2 La tesis se ubica en el campo de la política social y tiene por objetivo analizar ciertos aspectos del programa de Empleador de Última Instancia (ELR) en el caso de la economía argentina, al tiempo que lo compara con las propuestas de Ingreso Básico Garantizado (BIG) o Ingreso Ciudadano.

aquí es evidenciar cómo esas teorías limitan nuestra “mirada del mundo” y, especialmente, moldean lo que entendemos como posible. Por ejemplo, si creemos que nuestra moneda necesita estar “respaldada” por una mercancía (p.e. el oro) y/o una moneda extranjera (p.e. el dólar), creemos también que el gasto del gobierno estará limitado por la posibilidad de hacerse de dicha mercancía y/o moneda extranjera.

El resto del capítulo se organiza del siguiente modo. Primero, se plantea el problema del desempleo involuntario: siguiendo las ideas de Keynes, se argumenta que el desempleo es un fenómeno que sólo puede tener lugar en economías con dinero, es decir, que el dinero abre la posibilidad del desempleo. Pero, comprender lo que el dinero es resulta clave para solucionarlo. Segundo, se presenta la teoría chartalista del dinero y el enfoque de las finanzas funcionales: aunque no son centrales (y pueden resultar “incómodas” para el no-especialista), se proveen varias citas que otorgan sustento “académico” a los argumentos. No obstante, la idea central es tan simple que puede expresarse sintéticamente: siendo el gobierno el que “crea” el dinero, no necesita hacer una promesa de conversión a una tasa fija por ninguna otra “cosa” (oro, dólar, etc.); no tiene restricción financiera, esto es, puede comprar todo lo que se encuentre a la venta denominado en su propia unidad de cuenta. Tercero, se describe el ELR: como los sistemas monetarios modernos (de dinero fiduciario) no poseen restricción financiera, necesitan un ancla nominal, un límite o “techo” al gasto, que contribuya a mantener el valor de la moneda y el programa garantiza el pleno empleo de trabajo, al tiempo que fija el valor de la moneda en términos de la unidad salarial (*wage unit*). Por último, las conclusiones

resumen los argumentos y enfatizan la noción de *desarrollo* que se desprende de la teoría.

2. EL DESEMPLEO INVOLUNTARIO COMO FENÓMENO MONETARIO

“Creo que hay un elemento de verdad en la mirada de que la superstición de que el presupuesto debe estar balanceado en todo momento [es necesario]. Una vez que es desacreditada [eso] quita los baluartes que toda sociedad debe tener contra el gasto fuera de control. Debe haber disciplina en la asignación de recursos o vas a tener caos anarquista e ineficiencia. Y una de las funciones de la religión antigua era asustar a la gente mediante algunas veces lo que podría ser referido como mitos para que se comporten de un modo que la vida civilizada de largo plazo requiere. Hemos quitado una creencia en la necesidad intrínseca de balancear el presupuesto sino cada año, [entonces] en cada período corto de tiempo. Si el Primer Ministro Gladstone volviera a la vida diría “uh, oh qué han hecho” y James Buchanan argumenta en esos términos. Debo decir que veo mérito en esa mirada” (Samuelson, s/f).

168

Hacia la década de 1970 se impuso en la academia algo conocido como la “restricción presupuestaria del gobierno”. La idea es simple: el gasto del gobierno está restringido por la recaudación impositiva, su habilidad para pedir prestado -vender bonos-, y “emitir moneda”. En esta mirada, el gobierno realmente gasta su recaudación impositiva y pide prestado dinero en los mercados para financiar una escasez de recaudación impositiva. Los que creían que la inflación resultaba de demasiado gasto público ayudaron a avivar la creación de la “religión” del presupuesto balanceado (ver la mirada de Paul Samuelson) para luchar contra aquella. El

problema es que, lo que empezó como algo reconocido por economistas y hacedores de política como un “mito”, llegó a ser creído como la verdad, desarrollándose así un mal entendido.

Originalmente, el mito puede haber sido “funcional” en el sentido que restringió al gobierno, que de otro modo hubiera gastado demasiado creando inflación. Pero, como muchos mitos útiles, éste se transformó en un mito perjudicial -un ejemplo de lo que John Kenneth Galbraith llamó un “fraude inocente”-, una creencia injustificada que impide un comportamiento adecuado: los gobiernos soberanos comenzaron a creer que realmente no podían “permitirse” emprender políticas deseadas, ya que podrían convertirse en insolventes. Por ejemplo, de manera irónica, en medio de la peor crisis económica desde la Gran Depresión de los 1930s, el presidente de los EEUU sostuvo, repetidas veces, que el gobierno de su país se había “quedado sin dinero”, que no podía permitirse emprender políticas que la mayoría creían deseables. Mientras el desempleo aumentó hasta cerca del 10 por ciento, el gobierno estaba paralizado: por ejemplo, no podía adoptar la política que Lerner propugnó, a saber, gastar lo suficiente para enderezar la economía hacia el pleno empleo.

Permanentemente, sin importar la fase del ciclo económico, en las economías modernas hay personas dispuestas a emplearse al salario real vigente y que no consiguen hacerlo, que están desempleadas. El desempleo es tanto un problema social como económico. Es un problema social, ya que, en las economías modernas, los ingresos se obtienen principalmente en el mercado de trabajo y determinan en buena medida las

condiciones de vida de los hogares (y de las personas que los constituyen): es decir, existe un estrecho vínculo entre los problemas del “mundo del trabajo” y la “cuestión social”. Pero el desempleo es, también, un problema económico, en la medida que implica un costo “real” en términos de eficiencia o subutilización de recursos (bienes y servicios que dejan de producirse, sumado al costo de lidiar con las consecuencias del desempleo). En este sentido, el desempleo es evidencia de la irracionalidad de las economías modernas en las que conviven personas dispuestas a trabajar con todo tipo de necesidades (y deseos) insatisfechas.³

De acuerdo con la teoría de la demanda efectiva, el desempleo involuntario se debe a la insuficiencia de gasto (Keynes, 1936).⁴ En una economía “real” (no monetaria), todo acto de ahorro (ingreso no consumido) es, por definición, idéntico a un acto de inversión (consumo futuro), por lo que no existe un problema de demanda efectiva ni, por ende, de desempleo involuntario:

“...las economías reales que no usan dinero o contratos

3 Estas necesidades suelen ser más acuciantes a nivel local o regional.

4 Todo aquél que quiera trabajar al salario real vigente y no pueda hacerlo se encuentra involuntariamente desempleado. Por lo tanto, por pleno empleo entendemos desempleo involuntario cero, esto es, una situación en la que, dado el salario real, todo aquel que quiera trabajar a dicho salario pueda hacerlo. Debe notarse que esta definición de pleno empleo es compatible con la existencia de desempleo friccional (el que experimentan los que se encuentran “entre empleos”) y/o voluntario (el que experimentan quienes eligen no trabajar por considerar insuficiente la remuneración que pueden obtener). Incluso, aún en una situación de pleno empleo, puede registrarse desempleo estructural (aquel asociado con desajustes entre las calificaciones requeridas para los puestos de trabajo y las calificaciones de los desempleados).

laborales en dinero para organizar la producción (p.e. feudalismo, economías esclavistas, isleños del Mar del Sur descubiertos por Margaret Mead, etc.) pueden (...) enfrentar un futuro incierto -pero nunca hay un problema importante de desempleo involuntario” (Davidson, 1978).

Por lo tanto, el desempleo constituye un fenómeno monetario, teórica y lógicamente posible sólo en economías con dinero.

En una economía cerrada sin gobierno hay un sólo sector: el privado. Es un principio fundamental de la contabilidad que por cada deudor debe haber un acreedor o, lo que es lo mismo, a nivel agregado no puede haber déficit ni superávit, el ingreso debe ser igual al gasto -para el conjunto de la economía-. Es posible suponer, para simplificar, que los hogares realizan gastos de consumo y las firmas llevan a cabo gastos de inversión. A su vez, el ingreso puede destinarse al consumo o al ahorro en una proporción dada por la PMC (propensión marginal a consumir) y su complemento, la PMA (propensión marginal a ahorrar). Por lo tanto, como el ingreso debe ser igual al gasto, entonces la suma de consumo más ahorro debe igualarse a la suma de consumo más inversión. De aquí que, en equilibrio, el ahorro es igual a la inversión. El gasto de inversión (y, dada la PMC, la demanda efectiva o el gasto) determina el ahorro efectivo (o el nivel de ingreso) y, por ende, el nivel de empleo de la economía.

En cualquier punto del tiempo, dado un determinado nivel de ingreso, existe un nivel de ahorro deseado. La inversión debe llenar la brecha de demanda, o sea, el ingreso que el público no desea gastar (consumir, en el caso de una economía cerrada sin gobierno) o, dicho en otras palabras, que desea ahorrar. En la medida en que el gasto (de inversión) sea

suficiente para satisfacer el ahorro deseado, habrá pleno empleo. Si, por el contrario, la inversión es insuficiente para satisfacer el ahorro deseado, se alcanzará un equilibrio con desempleo. Concretamente, el ingreso (nominal) se reducirá (dividido, por supuesto, en precios y cantidades) hasta que el ahorro se iguale con la inversión. El ahorro deseado no podrá realizarse, es decir, habrá desempleo.⁵ Un caso extremo sirve para ilustrar el argumento: si la inversión es nula, no puede haber ahorro; en este sentido, es la inversión la que “crea” el ahorro. En resumen, como no se desea gastar la totalidad del ingreso (el ahorro deseado es mayor a cero), el gasto de consumo no garantiza que el ahorro deseado pueda satisfacerse, es decir, que se alcance el pleno empleo.

Agregando a los restantes sectores (público y externo), el gasto puede provenir del sector privado (consumo más inversión), público (gasto menos recaudación) o externo (exportaciones netas o, exportaciones menos importaciones). Por lo tanto, el ahorro debe ser igual a la suma de la inversión, el déficit público y las exportaciones netas: ésta es la condición de equilibrio que determina el nivel de empleo de la economía. Cabe aclarar, la suma de los superávits privado, público y externo debe ser nula.⁶

5 Esta es la idea detrás de la paradoja de la frugalidad: el ahorro no crea ingreso. Dado un nivel de ingreso, un aumento del ahorro (reducción del consumo) por parte de un individuo implica una reducción del ingreso de las firmas, las que eventualmente reducirán el nivel de empleo. De esta forma, un aumento del ahorro individual termina reduciendo el ingreso de la economía y, por lo tanto, el volumen del ahorro. La paradoja de la frugalidad constituye un ejemplo de "falacia de composición": lo que es cierto a nivel individual no lo es a nivel agregado.

6 No resulta posible que todos los sectores alcancen un superávit (ni un déficit) simultáneamente.

El déficit público es una fuente adicional de gasto para alcanzar el pleno empleo: si el sector no gubernamental desea un ahorro neto positivo o desea un superávit, entonces el gobierno debe tener un déficit para alcanzar el pleno empleo, satisfaciendo ese deseo de ahorro neto del sector no gubernamental. En este sentido, el desempleo⁷ es evidencia de facto de que el déficit fiscal es demasiado pequeño (Lerner, 1943: 39-41).

En síntesis, lo que abre la posibilidad del desempleo es el deseo de ahorro del público: si el ahorro deseado fuera nulo, el gasto de consumo sería suficiente para garantizar el pleno empleo. Ahora bien, si no hubiera dinero el ahorro no sería siquiera posible –o solo sería “ahorro” en bienes-; ahorro es ahorro de dinero.⁸ Por lo tanto, es el deseo de ahorro de dinero lo que causa desempleo, en la medida en que el gasto (de dinero) sea insuficiente para satisfacer el deseo de ahorro privado. Así, el desempleo es un fenómeno monetario, y ello lleva a la pregunta por la naturaleza del dinero, por aquello que el dinero es.⁹

7 Del análisis de Keynes (1936) y Lerner (1943), queda claro que el desempleo no se origina en la falta de educación, calificación, capacitación o entrenamiento de los trabajadores. En el mejor de los casos, mejorar la calificación permite avanzar en la “fila de los desempleados”, es decir, sólo redistribuye el empleo. El desempleo se debe a la insuficiencia del gasto (de dinero).

8 El ahorro es un proceso de dos pasos: primero, dado el ingreso, cuánto será ahorrado; luego, dado el ahorro, en qué forma será mantenido.

9 “...si se le pregunta a alguien «¿qué es el dinero?», la respuesta suele ser un silencio perplejo. A cada paso nos esperan mistificaciones y máscaras, aunque ocasionalmente, por supuesto, nos sintamos conmovidos al leer que el millar o más de trabajadores que murieron al derrumbarse un edificio en Bangladesh se dedicaban a confeccionar las camisas que compramos en los

3. CHARLATISMO Y FINANZAS FUNCIONALES

De acuerdo con la denominada MMT (*Modern Money Theory*) (Wray, 1998 y 2012), el dinero moderno o estatal no es más que una deuda, un crédito. Esta idea puede hallarse, tempranamente, en el trabajo de Innes:

“Justo como cualquier individuo privado, el gobierno paga otorgando reconocimiento de endeudamiento –*drafts*– sobre el Tesoro Real, o alguna otra rama de gobierno. Esto es bien visto en la Inglaterra medieval, donde el método regular utilizado por el gobierno para pagarle a un acreedor era mediante ‘elevando un *tally*’ sobre la Aduana o algún otro departamento que obtuviera ingresos, es decir, dando al acreedor como reconocimiento de endeudamiento un *tally* de madera” (Innes, 1913: 397-8).

Esto es:

“...las monedas que [los reyes] emitían eran *tokens* de endeudamiento con los cuales ellos hacían pequeños pagos, tal como los salarios diarios de sus soldados y marineros” (Innes, 1913: 399).

174 —

De acuerdo con Knapp, las deudas están expresadas en una unidad de valor, “la unidad en la cual el monto del pago es expresado” (Knapp, 1924: 8) y son descargadas con medios de pago, “una cosa movable la cual tiene la propiedad legal de ser portador de unidades de valor” (Knapp, 1924: 7).

grandes almacenes y que vestimos despreocupadamente. En general no sabemos nada de la gente que produce los bienes que dan sustento a nuestra vida cotidiana. Podemos vivir perfectamente bien en un mundo fetichista de signos y apariencias superficiales, sin necesidad de saber nada de cómo funciona (del mismo modo que podemos accionar un interruptor y disponer de luz sin saber nada de la generación de electricidad)” (Harvey, 2014: 21-22). Justamente, lo que pretendemos en este capítulo es brindar elementos que nos permitan comprender la naturaleza del dinero; lo que el dinero es.

“Una proclamación se hace de que una pieza de tal y cual descripción debe valer como tantas unidades de valor (...) La validez por proclamación no está limitada a ningún material. Puede ocurrir con los metales más preciosos o los más básicos” (Knapp, 1924: 30).

Knapp describió al dinero chartal del siguiente modo:

“Cuando entregamos nuestros abrigos en el guardarropa de un teatro, recibimos un disco de estaño de un tamaño dado que lleva un signo, quizás un número. No hay nada más en él, pero este ticket o marca tiene significado legal; es una prueba de que tengo derecho a demandar la devolución de mi abrigo. Cuando enviamos cartas, estampamos un sello o un ticket que prueba que hemos mediante el pago de gastos de envío obtenido el derecho a que se entregue la carta. El ‘ticket’ es, entonces, una buena expresión (...) para un objeto movable, con forma que lleva signos, al cual el ordenamiento jurídico le da un uso independiente de su material. Nuestros medios de pago, entonces, ya sean monedas o garantías, poseen las arriba mencionadas cualidades: son *tokens* de pago, o tickets utilizados como medios de pago (...) Quizás la palabra latina ‘Charta’ puede portar el sentido de ticket o *token*, y podemos formar un nuevo pero inteligente adjetivo -‘Chartal’-. Nuestros medios de pago tienen esta forma de *token*, o Chartal. Entre las personas civilizadas de nuestros días, los pagos sólo pueden hacerse con tickets de pago o piezas Chartales” (Knapp, 1924: 31-2).

175 —

No obstante:

“Es, por lo tanto, imposible deducir de las propias piezas si son o no Chartales. Esto es de una vez evidente en el caso de las garantías. Respecto de las monedas, debemos siempre referirnos a las Actas y Estatutos, que solos pueden dar información (...) si las piezas obtuvieron su validez por proclamación, son Chartales” (Knapp, 1924: 34-5).

Por lo tanto:

“Dinero siempre significa un medio de pago Chartal. A cada medio de pago lo llamamos dinero. La definición de dinero es por lo tanto un medio de pago Chartal” (Knapp, 1924: 37-8).

Keynes adopta la teoría chartalista del dinero al afirmar que la “Edad del dinero chartalista o estatal” había sido alcanzada cuando el estado “reclamó el derecho no sólo de hacer cumplir el diccionario pero también de escribir el diccionario” (Keynes, 1930: 5).

El que tiene el *poder* de imponer -y cobrar- un impuesto denominado en el dinero de cuenta define el dinero como “aquello que es necesario para pagar impuestos”. Como sostiene Innes:

“El gobierno por ley obliga a ciertas personas seleccionadas a convertirse en sus deudores. Declara que tal, quien importa bienes del exterior, debe al gobierno tanto sobre todo lo que importa, y que tal, quien es dueño de la tierra, debe al gobierno tanto por acre. Este procedimiento se denomina imponer un impuesto, y las personas por ende forzadas a la posición de deudoras al gobierno deben en teoría buscar a los tenedores de los *tallies* u otro instrumento de reconocimiento de deuda del gobierno, y adquirir de ellos los *tallies* vendiéndoles alguna mercancía o haciéndoles algún servicio, a cambio de lo cual ellos podrían ser inducidos a ceder los *tallies*. Cuando estos son retornados al Tesoro del gobierno, los impuestos son pagados” (Innes, 1913: 398).

En la misma línea, Knapp aclara que:

“Si ya hemos declarado en el comienzo que el dinero es una creación de la ley, esto no debe interpretarse en el sentido estrecho de que es una creación de la jurisprudencia, sino en el sentido más amplio de que es una creación de la

actividad legislativa del Estado, una creación de la política legislativa” (Knapp, 1924: 40).

Pero entonces:

“¿Qué forma parte del sistema monetario del Estado y qué no? No debemos hacer nuestra definición demasiado estrecha. El criterio no puede ser que el dinero es emitido por el Estado, porque ello excluiría tipos de dinero que son de la mayor importancia; me refiero a las notas bancarias: no son emitidas por el Estado, pero forman una parte de su sistema monetario. Tampoco el curso legal puede ser tomado como la prueba, porque en los sistemas monetarios hay frecuentemente tipos de dinero que no son de curso legal (...) Nos mantenemos lo más cerca de los hechos si tomamos como nuestra prueba que el dinero sea aceptado en pagos hechos a las oficinas del Estado. Entonces todos los medios por los cuales un pago puede ser hecho al Estado forman parte del sistema monetario. Sobre esta base, no es la emisión, sino la aceptación, como la llamamos, la que es decisiva. La aceptación del Estado delimita el sistema monetario. Por la expresión ‘aceptación del Estado’ debe entenderse sólo la aceptación en oficinas de pago del Estado donde el Estado es el receptor” (Knapp, 1924: 95).

177 —

Keynes se mostraba en favor de esta posición cuando sostenía:

“Knapp acepta como ‘Dinero’-correctamente pienso cualquier cosa que el Estado se comprometa a aceptar en sus oficinas de pago, más allá de que sea declarado de curso legal entre ciudadanos (...) Al costo de no ajustarme por completo con el uso corriente, propongo incluir como Dinero-Estatal no sólo el dinero que es él mismo de curso legal obligatorio pero también el dinero que el Estado o el banco central se comprometen a aceptar en pago a él mismo o a intercambiar por dinero de curso legal obligatorio” (Keynes, 1930: 6).

Para Keynes, el dinero estatal puede tomar cualquiera de las tres formas siguientes: “Dinero Mercancía, Dinero Fiduciario, Dinero Administrado, los últimos dos siendo sub-especies de Dinero Representativo” (Keynes, 1930: 7).

- I. El dinero-mercancía es definido como “unidades reales de una mercancía particular, libremente obtenible, no monopolizada que resulta haber sido elegida para los propósitos familiares del dinero” o “garantías de almacén para unidades de la mercancía realmente existentes”.
- II. El dinero fiduciario es dinero representativo “el cual es creado y emitido por el Estado, pero no es convertible por ley en ninguna otra cosa que él mismo, y no tiene valor fijo en términos de un estándar objetivo”. Éste es diferenciado del dinero administrado, el cual “es similar al Dinero Fiduciario, excepto que el Estado se compromete a manejar las condiciones de su emisión de manera tal que, por convertibilidad o de otro modo, tendrá un valor determinado en términos de un estándar objetivo” (Keynes, 1930: 7-8)
- III. El dinero administrado es la forma más generalizada de dinero, el cual “puede degenerar en Dinero Mercancía por un lado cuando la autoridad de gestión mantiene contra él un cien por ciento del estándar objetivo, de modo que es en efecto una garantía de almacén, y en Dinero Fiduciario del otro lado cuando pierde su estándar objetivo” (Keynes, 1930:7-8). Aún si decide un estricto sistema de mercancía, el valor del dinero no se deriva de la mercancía aceptada como dinero,

“porque el Chartalismo empieza cuando el Estado designa el estándar objetivo el cual corresponderá al dinero de cuenta” (Keynes, 1930:11).¹⁰

En la misma línea, Lerner argumenta que:

“El estado moderno puede hacer cualquier cosa que elija generalmente aceptable como dinero (...) Es verdad que una simple declaración de que tal y tal es dinero no servirá, aún si <es> respaldada por la más convincente evidencia constitucional de la soberanía absoluta del estado. Pero si el estado está dispuesto a aceptar el dinero propuesto en pago de impuestos y otras obligaciones hacia él, el truco está hecho. Todo el que tenga obligaciones con el estado estará dispuesto a aceptar los pedazos de papel con los que puede saldar sus obligaciones, y todas las otras personas estarán dispuestas a aceptar estos pedazos de papel porque saben que los contribuyentes, etcétera, los aceptarán a su vez” (Lerner, 1947: 313).

179

Minsky también sostiene la tesis chartalista:

“En una economía donde la deuda del gobierno es un

10 La teoría metalista sostiene, en términos generales, que el dinero es siempre una mercancía y de ahí deriva originalmente su valor. Buena parte de la tradición marxista ha abrazado esta postura. Por ejemplo, Shaikh afirma que: “el precio monetario de una mercancía es (...) una cantidad de dinero (plata u oro, en el caso más simple) determinada por el valor de la mercancía en relación con el patrón de precios (una onza de oro, digamos (...)) los precios pueden subir incluso cuando los valores de las mercancías estén cayendo, si el valor del oro cae aún más rápido” (Shaikh, 1990: 75).

En pocas palabras, para los metalistas, el oro es dinero. En Mario (2014b) criticamos la tesis metalista. Keynes, por su parte, parece haber defendido el nominalismo cuando afirma: “el dinero es la medida del valor, pero referirlo como teniendo valor el mismo es una reliquia de la mirada de que el valor del dinero es regulado por el valor de la sustancia de la cual está hecho, y es como confundir el ticket del teatro con la obra” (Keynes, 1983: 402).

activo mayor en los libros de los bancos creadores de depósitos, el hecho de que deben pagarse impuestos otorga valor al dinero de la economía (...) La necesidad de pagar impuestos significa que la gente trabaja y produce para obtener aquello en lo que los impuestos pueden ser pagados” (Minsky, 1986: 230-1).

El *poder*¹¹ de imponer -y cobrar- un impuesto es condición suficiente -aunque no necesaria-, para garantizar la demanda (aceptación) del dinero, esto es, de la deuda del emisor. En este sentido, “*taxes drive money*” (los impuestos)

11 Enfatizamos el poder del que impone (y cobra) impuestos -en términos generales, el Estado- para definir lo que es dinero, debido a que pretendemos mostrar la potencialidad de este hecho para alcanzar ciertos objetivos de "bien público" o de política (por ejemplo, el pleno empleo). Esto correspondería a lo que Raffestin (1993: 13-14) denomina Poder (con mayúscula), vinculado al Estado y las políticas públicas. Sin embargo, esto no implica desconocer la relevancia del poder (con minúscula), el cual al no estar -al menos directamente- vinculado al Estado y las políticas públicas, es relativamente menos perceptible. Esto es, bajo ninguna circunstancia el Estado es el único que detenta el poder, ni entendemos al poder en forma unidireccional. Simplemente, pretendemos enfatizar lo específico del poder del que impone impuestos. En definitiva, este poder es un caso particular del poder de monopolizar un recurso necesario (en este caso, el dinero de cuenta con el que se cancelan las obligaciones impositivas). En general, quien monopoliza un recurso necesario (dinero, agua, tierra, energía, etc.) puede "nombrar el precio", es decir, dictar lo que debe entregarse para obtenerlo. Nótese que no todos estos recursos necesarios son monopolizados por el Estado. Si bien excede los objetivos del presente trabajo, aquí se vuelve central la cuestión de la estructura de mercado. El poder del monopolio (y, en menor medida, los oligopolios) radica en la posibilidad de aumentar el precio ante un incremento de la demanda (tanto más cuanto más inelástica sea la misma, es decir, cuanto más "necesario" sea el bien o servicio), lo cual no podría ocurrir en un marco competitivo (como no hay poder de mercado, los competidores no pueden aumentar el precio; si lo hicieran, no podrían vender siquiera una unidad).

dirigen la -demanda de-moneda. Como en toda deuda, en su aceptación hay implicada una promesa de re-pago. En el caso del dinero estatal es suficiente que el emisor acepte su propia deuda como pago de impuestos; esta es la -única-promesa que “respalda” el dinero chartal.

De lo sostenido hasta aquí se desprende que el emisor no necesita recaudar impuestos para gastar; más bien, el público necesita que el emisor gaste (o preste o transfiera) para poder pagar los impuestos. Por lo tanto, el gasto es anterior a los impuestos: el gasto crea dinero; los impuestos destruyen dinero. Entonces, el rol de los impuestos no puede ser el financiamiento del gasto: los impuestos garantizan una demanda -aceptación- del dinero de cuenta del emisor quien, de ese modo, moviliza recursos del sector privado (y externo) al sector público.

El emisor no tiene restricciones financieras en el sentido de que, debido a que crea el dinero (y no promete convertirlo a un tipo de cambio fijo por ninguna otra “cosa”), puede comprar todos los bienes y servicios denominados en la unidad de cuenta. De aquí que no existen causas económicas para un default, pues el emisor es siempre solvente en su propia moneda. En relación a esto, la tasa de interés es una decisión de política (es exógena): como crea el dinero, el emisor no necesita pedir prestado. De hecho, sólo podría pedir prestado dinero que haya gastado previamente, que haya gastado en déficit. Por ende, al igual que los impuestos, los bonos no son para financiar el gasto sino que son posteriores a él. En esta línea, los bonos no son más que una alternativa de ahorro que paga interés.

Si bien el emisor de una moneda soberana no tiene restricciones financieras, no está exento de limitaciones. Primero, tiene restricciones “reales”: no puede comprar algo que no existe ni algo cuyo propietario no está dispuesto a vender a cambio del dinero de cuenta. Segundo, tiene una restricción “inflacionaria”: demasiado gasto puede ser inflacionario, de donde se desprende que el dinero chartal necesita un ancla nominal. Tercero, existen restricciones “político-legales” que son “auto-impuestas”, en el sentido de que no responden a causas económicas, más allá de que las autoridades de política lo sepan o no.

La ausencia de restricciones financieras es clave para la factibilidad del enfoque de las finanzas funcionales de Abba Lerner.¹² Según el autor:

“La idea central es que la política fiscal del gobierno, su gasto y tributación, su endeudamiento y repago de préstamos, su emisión de nuevo dinero, y su retiro de dinero, deben todos ser llevados a cabo con un ojo sólo en los resultados de estas acciones en la economía y no en alguna doctrina tradicional establecida sobre lo que es sano o no-sano (...) La primera responsabilidad financiera del gobierno (ya que nadie más puede tomar esa responsabilidad) es mantener la tasa total de gasto en el país en bienes y servicios ni por encima ni por debajo de aquella de tasa que a los precios corrientes compraría

12 Lerner nació en Besarabia, Rusia el 28 de octubre de 1903. Luego de emigrar a Inglaterra en 1906, Lerner se graduó en Economía en 1932 y obtuvo su doctorado en 1943, ambos de la London School of Economics (LSE) y recibió un doctorado honorario de la Northwestern University en 1973. En 1937 Lerner emigró a los Estados Unidos, convirtiéndose en ciudadano naturalizado en 1949, y excepto por posiciones posteriores como profesor visitante, investigador y asesor en Europa e Israel, permaneció allí hasta su muerte en Tallahassee, Florida el 27 de octubre de 1982.

todos los bienes que es posible producir (...) Un corolario interesante no debe cobrar impuestos meramente porque el gobierno necesita hacer pagos en dinero (...) La tributación debe por lo tanto ser impuesta sólo cuando es deseable que los contribuyentes tengan menos dinero para gastar (...) La segunda ley de la Finanza Funcional es que el gobierno debe pedir prestado dinero sólo si es deseable que el público tenga menos dinero y más bonos del gobierno” (Lerner, 1943: 39-40).

En pocas palabras, el resultado fiscal (es decir, el déficit, balance o superávit), no debe constituir un objetivo de política económica: déficits o superávits no aportan información útil sobre el éxito o fracaso de la política y, en ese sentido, constituyen datos contables inútiles; no son ni buenos ni malos. El resultado fiscal debe ser un instrumento o una herramienta para alcanzar un determinado objetivo de política económica (p.ej. el pleno empleo).

Por lo tanto:

“La finanza funcional rechaza completamente las doctrinas tradicionales de “finanza sana”¹³ y el principio de tratar de balancear el presupuesto en un año solar o cualquier otro período arbitrario. En su lugar prescribe:

13 La creencia de que el gobierno debe balancear su presupuesto a lo largo de algún marco temporal es asimilada a una "religión", una "superstición" que es necesaria para atemorizar a la población de modo que ésta se comporte de un modo deseado (ver la frase de Paul Samuelson que da inicio al presente capítulo). De otro modo, los votantes podrían demandar que los funcionarios electos gasten demasiado, causando inflación. Por lo tanto, la mirada de que los presupuestos balanceados son deseables no tiene nada que ver con la "asequibilidad", y las analogías entre el presupuesto de un hogar y el presupuesto de un gobierno no son correctas. Más bien, es necesario restringir el gasto del gobierno con el "mito", precisamente porque éste, en realidad, no enfrenta una restricción presupuestaria.

primero, el ajuste del gasto total (de todos en la economía, incluido el gobierno) para eliminar tanto el desempleo como la inflación, usando el gasto del gobierno cuando el gasto total es demasiado bajo y la tributación cuando el gasto total es demasiado alto; segundo, el ajuste de las tenencias públicas de dinero y de bonos del gobierno, mediante el endeudamiento del gobierno o el repago de deuda, para alcanzar la tasa de interés que resulta en el nivel más deseable de inversión; y, tercero, la impresión, ahorro o destrucción de dinero conforme sea necesario para llevar a cabo las primeras dos partes del programa” (Lerner, 1943: 41).

Como no tiene restricción financiera, el emisor de una moneda soberana siempre puede “comprar” el trabajo desempleado que -por definición- está a la venta, hasta alcanzar el pleno empleo.

El enfoque de las finanzas funcionales puede comprenderse considerando algunas identidades básicas de las cuentas nacionales. A nivel agregado, $AF+AR=PF+PN$, donde: AF (activos financieros), AR (activos reales), PF (pasivos financieros) y PN (patrimonio neto). Como es un principio fundamental de la contabilidad que por cada deudor (pasivo financiero) debe haber un acreedor (activo financiero), en el agregado debe ser $AF=PF$,¹⁴ o, lo que es lo mismo, no puede haber déficit ni superávit. De aquí que, siempre considerando a la economía en su conjunto, el ingreso debe ser igual al gasto. El ingreso puede consumirse o ahorrarse. El gasto, por su parte, puede provenir del sector privado (consumo e inversión), del sector público (gasto neto de impuestos) o del sector externo (exportaciones netas). Por lo tanto, el ahorro

14 Por lo tanto, a nivel agregado, $AR=PN$; esto es, la “riqueza” de la economía está constituida por los activos reales.

está dado por la suma de la inversión, el gasto público (neto de impuestos) y las exportaciones netas. De donde surge que, la suma de los superávits de los sectores privado, público y externo debe ser cero: no todos los sectores pueden tener superávit simultáneamente. Si el sector privado y el sector externo¹⁵, en conjunto, desean un superávit (un ahorro neto o una acumulación financiera neta positiva), entonces el sector público debe tener un déficit para garantizar el pleno empleo. Desde esta perspectiva, vemos que el déficit público no sólo puede ser sostenible,¹⁶ sino que puede resultar necesario para que la economía opere a plena capacidad.

El gasto del gobierno (neto de impuestos) puede ser demasiado “chico” y generar desempleo o, dicho de otra manera, resultar insuficiente para satisfacer el deseo de ahorro neto privado (y externo). No obstante, el gasto puede

15 Una vez que la necesidad/deseo del dinero de cuenta esté satisfecha, si se quiere importar bienes y servicios será necesario exportar otros por el mismo valor. Si el dinero de cuenta fuera demandado en el exterior, no sería necesario exportar para importar. En este sentido, las exportaciones son un costo "real" y las importaciones un beneficio "real".

16 A diferencia de un hogar (y, en general, de un “usuario de moneda”), el “emisor de moneda” no tiene restricción financiera y, por ende, la acumulación de déficits (el endeudamiento) no es causa de insolvencia. Comparar las finanzas del “emisor de moneda” con las de un hogar (“usuario de moneda”) es un ejemplo de “falacia de composición”. De hecho, en un hipotético “primer período” de la economía, un superávit fiscal es imposible. Dado que el sector público (consolidado) es la única fuente de dinero, no es posible que recaude más de lo que ha gastado. Por supuesto, en los períodos subsiguientes pueden registrarse superávits fiscales pero su tamaño estará limitado por el de los déficits previos. En este sentido, mientras el déficit público puede sostenerse en el tiempo (en la medida en que los restantes sectores deseen ahorrar en términos netos), el superávit no puede continuar indefinidamente.

también ser demasiado “grande” y, por lo tanto, inflacionario:¹⁷ los sistemas monetarios modernos (de dinero fiduciario) necesitan un ancla nominal de modo de preservar el valor de la moneda. Entonces, la posición fiscal del sector público necesita un “piso” -para evitar el desempleo- y un “techo” -para evitar las presiones inflacionarias (la pérdida de valor del dinero)-.

3. EMPLEADOR DE ÚLTIMA INSTANCIA

“El problema de política es desarrollar una estrategia para el pleno empleo que no lleve a inestabilidad, inflación y desempleo. El principal instrumento de tal política es la creación de una demanda de trabajo infinitamente elástica a un salario piso o mínimo que no dependa de las expectativas de ganancias de largo plazo o corto plazo de las firmas. Como sólo el gobierno puede divorciar el ofrecimiento de empleo de la rentabilidad de la contratación de trabajadores, la demanda de trabajo infinitamente elástica debe ser creada por el gobierno” (Minsky, 1986: 308).

186

17 Dado un nivel de impuestos, el “emisor de moneda” puede encontrar que el público ya no desea vender bienes y servicios a cambios de dinero (por haberse hecho ya del dinero suficiente para pagar el impuesto). Esto es lo que ocurriría en el caso extremo en que no existiese el impuesto (o en el que el gasto neto de impuestos tendiera a infinito –fuera “arbitrariamente” grande-): el “emisor de moneda” querría gastar pero nadie desearía vender bienes y servicios a cambio. Ante esta situación, el “emisor de moneda” podría intentar aumentar la cantidad de bienes y servicios que compra aumentando los precios que paga por ellos, generando inflación. Nótese que, como tiene el monopolio de la emisión de dinero y el dinero es necesario para pagar el impuesto, el “emisor de moneda” puede establecer lo que hay que hacer para obtenerla (como cualquier monopolio de un bien con demanda inelástica que puede fijar el precio exógenamente). Por lo tanto, podría aumentar el impuesto y, de ese modo, comprar una mayor cantidad de bienes y servicios del sector privado, manteniendo fijos los precios.

Recapitulando: debido a que el dinero moderno¹⁸ (chartal o estatal) no es más que una deuda (IOU) del que tiene el monopolio de su emisión (del que puede imponer –y cobrar– una obligación impositiva definiendo el dinero o, lo que es lo mismo, la unidad de cuenta como “*towntop*”),¹⁹ entonces, pueden aplicarse las leyes de las finanzas funcionales (el emisor no tiene restricciones financieras) y, por lo tanto, es posible alcanzar el (verdadero) pleno empleo manteniendo el valor de la moneda (al menos, en tiempo de trabajo “simple” o salarios mínimos) a través de un ELR (*employer of last resort*).

El ELR garantiza una demanda de trabajo infinitamente elástica al salario del programa: todo el que esté listo, quiera y pueda trabajar al salario del programa, podrá hacerlo, pudiendo -el trabajador- “vender” la cantidad de trabajo que quiera. El ELR toma a los trabajadores como están (y donde están) y adapta el empleo al trabajador (“*on-the-job training*”). Es bien sabido que, hay diferencias regionales y locales significativas en tasas de desempleo. Mientras que las firmas en el sector privado están restringidas por

18 El emisor de moneda (currency issuer) tiene una moneda propia (soberana) no convertible. No promete convertir su moneda por ninguna otra “cosa” a un tipo de cambio fijo (ni tiene deuda denominada en una moneda extranjera). Por el contrario, un usuario de moneda (currency user) usa una moneda que no emite o promete convertir su moneda por otra “extranjera” (o por una mercancía, p.e. el oro) a un tipo de cambio fijo.

19 Neologismo del inglés “*That What Is Necessary To Pay Taxes*” (Wray, 1998), “aquello que es necesario para pagar impuestos”. En este sentido, como enfatizaremos en el marco teórico “*Taxes Drive Money*”, esto es, los impuestos son condición suficiente para garantizar demanda y/o aceptación del dinero de cuenta.

presiones competitivas en sus decisiones respecto de dónde localizarse, lo mismo no es cierto respecto de la actividad del sector público. Ciertamente, existen restricciones para elegir la localización de algunas actividades del sector público, pero no tantas como las existentes para el sector privado. La flexibilidad de localización significa que el empleo público no necesita causar deslocalización disruptiva a los trabajadores ya que éstos no tienen que migrar hacia oportunidades de empleo; en cambio, las oportunidades de empleo pueden ser localizadas donde hay desempleados.

Mientras el financiamiento del programa ELR debe provenir del gobierno federal, la administración puede ser descentralizada: es posible que algunas partes del programa, como los elementos de capacitación laboral, puedan ser subcontratadas a firmas privadas; otras partes pueden ser ejecutadas por organizaciones sin fines de lucro;²⁰ otras, incluso, podrían ser administradas por los gobiernos

20 Podrían ser las organizaciones de la Economía Social las que ejecuten los proyectos del ELR; no es en modo alguno necesario que sea el Estado el que administre el programa (aunque sí debe proveer el financiamiento y, probablemente, controlar y evaluar los proyectos). Las organizaciones sociales, al tener un fuerte componente territorial, conocen las necesidades de la comunidad y, por lo general, sus posibles soluciones. Pueden identificarse casos de organizaciones que llevan adelante proyectos que permiten mejorar la calidad de vida de las comunidades en las que se asientan. Un ejemplo es el de la Organización Civil Madre Tierra, analizado en este libro por Motta, Toscani, García, Rosa y Ferrari. Sin embargo, un problema común a las iniciativas de la Economía Social es la falta de mano de obra y financiamiento, aspecto que serían abordados por el ELR. En los términos más simples posibles, los integrantes de la comunidad que así lo desearan podrían contribuir a satisfacer las demandas locales, al tiempo que recibirían un salario por su trabajo, en el marco del ELR.

provinciales y municipales.²¹ Nótese que en este capítulo no intentaremos proveer una discusión detallada de los tipos de puestos de trabajo que podrían incluirse en el ELR, dado que esas cuestiones son de consideración secundaria. Como Keynes observó en “*Can Lloyd George Do It?*” -en respuesta a aquellos que argumentaban que no había suficientes cosas que hacer a fin de encontrar puestos para todos los desempleados luego de la primera guerra mundial-:

“Hay innumerables esquemas archivados en las oficinas de gobierno, los hijos de los más activos y progresistas cerebros en el país, los cuales sólo tienen que ser repescados para proveer una gran cantidad de empleo ampliamente distribuido y tipo y localidad.

Tan pronto como tengamos una nueva atmósfera de hacer cosas, en lugar de una de asfixiante negación, los cerebros de todos se pondrán a trabajar, y habrá masas de personas que reclamen atención, el carácter preciso de las cuales sería imposible de especificar de antemano” (Keynes, 1972: 99).

189

Por lo tanto, se elimina el desempleo involuntario: bajo un ELR, hay desempleo cero o “verdadero” pleno empleo. De este modo, el programa garantiza que la posición fiscal del gobierno se encuentre siempre en el nivel correcto para alcanzar el pleno empleo, esto es, que el déficit/superávit del gobierno esté determinado por el deseo de ahorro del sector privado.

El ELR funciona como un stock amortiguador de precio fijo y cantidad flotante. El trabajo del programa (“simple”) es el ancla nominal que, como toda ancla, se encuentra plenamente

21 En Mario (2014a), analizamos la implementación de un ELR a través de la creación de una moneda complementaria (regional/local).

empleada/utilizada: el gobierno fija el precio (el salario del programa, que se convierte en el salario mínimo efectivo de la economía)²² y deja flotar la cantidad de trabajadores. En este sentido, el programa tiene un fuerte carácter contracíclico y funciona como un estabilizador automático. Cuando la economía mejora, se reduce el pool de trabajadores ELR y, *ceteris paribus*, disminuye el gasto. Así, el ELR pone un techo al aumento del gasto (vende trabajo para evitar que aumente su precio). Por el contrario, en una recesión, aumenta el *pool* de trabajadores ELR y, *ceteris paribus*, se incrementa el gasto. De este modo, el ELR pone un piso a la caída del gasto (compra trabajo para evitar que disminuya su precio). Se trata, en definitiva, de una “convertibilidad” entre la moneda y el trabajo en el programa (“simple”): si “llevo” una hora de trabajo, obtengo el salario horario del ELR. Debe notarse que, bajo un ELR, todos los precios pueden expresarse en horas de trabajo “simple” o en salarios mínimos. En la medida en que el salario del programa permanezca fijo no puede haber inflación, sino variaciones de precios relativos; de modo más importante, como el trabajo es un insumo de la inmensa mayoría de los bienes y servicios, el programa tiende a estabilizar el conjunto de los precios de la economía (o, al menos, no los desestabiliza).

Como en todo esquema de buffer stock, es necesario que la autoridad tenga una cantidad suficiente del stock para evitar una suba del precio ante una corrida. Tradicionalmente, los gobiernos han utilizado el oro (o alguna otra mercancía), o una moneda extranjera para anclar el valor de su moneda

22 En la medida en que exista desempleo, como sostenía Minsky, el salario mínimo efectivo es cero.

-estabilizar los precios-. El principal problema de esta estrategia es su pro-ciclicidad: los gobiernos no pueden garantizar la oferta suficiente ante el aumento de la demanda del stock en la parte baja del ciclo, lo que genera presiones al aumento de su precio. Una alternativa es utilizar el trabajo desempleado como herramienta para mantener la estabilidad de precios: de acuerdo con la literatura de la denominada “Curva de Phillips”, pleno empleo y estabilidad de precios son incompatibles y, por lo tanto, un cierto nivel de desempleo es necesario si se quiere evitar la inflación.²³

Sin embargo, Keynes ya había rechazado esta idea por “locamente improbable”:

“La creencia de los conservadores en que hay una ley natural que impide a los hombres estar empleados, que es “imprudente” emplear a trabajadores y que es financieramente “adecuado” mantener a un décimo de la población en el ocio por un período indefinido, es una locura improbable: la clase de cosas que a nadie se le ocurrirían, si no fuera por haberse llenado la cabeza de tonterías por años y años.

191

Las objeciones que se levantan no son, mayormente, las objeciones de la experiencia o del hombre práctico. Están basadas en teorías altamente abstractas -invenciones académicas-, venerables, medio mal entendidas por aquellos que las están aplicando hoy, y basadas en supuestos que son contrarios a los hechos.

(...)

“Nuestra principal tarea será, por tanto, confirmar al lector

23 “La vida está llena de trade-offs. Los consumidores intercambian gasto hoy por ahorro para mañana. El Congreso intercambia rebajas impositivas contra reducción del déficit. Y las Reserva Federal intercambia inflación contra desempleo” (Mankiw, 1977: 36).

que sus instintos de lo que parece sensato es sensato, y lo que parece una estupidez es una estupidez. Intentaremos demostrarle que la conclusión de que si se ofrecen nuevas formas de empleo más hombres estarán empleados es tan obvio como suena, y no oculta problema alguno; que poner a trabajar a los desempleados en labores útiles logra lo que parece hacer: incrementar la riqueza nacional; y que la noción de que por razones intrincadas habremos de arruinarnos financieramente si empleamos estos medios para elevar nuestro bienestar es eso que parece: un embrollo” (Keynes, 1972: 90-92).

El ELR, en cambio, implica utilizar como stock amortiguador el trabajo empleado. Si se parte de la base de que la sociedad debe ocuparse de todos sus miembros, siempre “algo” es mejor que “nada” y, en ese sentido, es preferible utilizar como stock el trabajo empleado.²⁴ En otras palabras, usar como ancla el trabajo empleado implica una mayor eficiencia en el uso de los recursos económicos (que, de lo contrario, se sub-utilizarían). Por otra parte, el empleo en el programa no compite con el sector privado; más bien, el ELR complementa al sector privado ya que contrata “desde abajo” a quienes no son contratados por el sector privado. De hecho, el pool ELR se encuentra “disponible” para el sector privado (a un margen sobre el salario del programa). Además, considerando que es esperable que, aún durante una expansión, el sector privado no contrate a todo el pool ELR, la autoridad siempre tiene una cantidad suficiente del stock amortiguador que le permite garantizar la estabilidad de su precio. Es claramente preferible tener pleno empleo/ uso de trabajo empleado que pleno empleo de cualquier otro

24 No hay necesidad de justificar todo el empleo del gobierno en términos de lo que es empleo “rentable” (Keynes, 1980: 270).

bien o servicio por, al menos, dos razones: por un lado, el desempleo de trabajo es un problema social; por el otro, en la medida en que el trabajo es insumo de prácticamente toda mercancía, es superior en tanto estabilizador del conjunto de los precios de la economía.

4. CONCLUSIONES

Comprender la naturaleza del dinero moderno es la clave para el pleno empleo y la estabilidad de precios. En otras palabras, entender que el dinero es una deuda cuya demanda/aceptación es garantizada por el *poder* que tiene la autoridad (el emisor de moneda) de imponer (y cobrar) un impuesto, hace posible aplicar el enfoque de las finanzas funcionales para, de ese modo, utilizar plenamente -eficientemente- los recursos económicos de la sociedad -aprovechar la potencialidad de contar con una moneda propia/soberana-.

193 —

Del análisis se desprende que se modifica lo que entendemos por “pleno empleo”. El pleno empleo no se limita a una tasa de desempleo que no acelera la inflación (NAIRU) o a una tasa natural de desempleo (TND); pleno empleo es desempleo involuntario cero. De modo más importante, “trabajo” no serían sólo las actividades validadas por el mercado (el sector privado), definidas en relación a requisitos de rentabilidad. Bajo el ELR, todo lo que se requeriría del “trabajo” es que produzca/genere un bien o servicio útil (para alguien). En pocas palabras, el trabajo útil no se limitaría al trabajo mercantil, por lo que se re-definiría la eficiencia económica.

A lo largo del capítulo analizamos el problema del desempleo (y, más en general, los problemas del “mundo del trabajo”).

Argumentamos que el origen del problema se encuentra en la insuficiencia del gasto o, dicho de otro modo, en el deseo de ahorro (de dinero). En esa línea, expusimos el enfoque chartalista del dinero, el cual otorga un lugar central al *poder*; siendo que el *poder* de imponer (y cobrar) un impuesto es lo que garantiza la demanda/aceptación del dinero -la deuda del que crea dinero-. En pocas palabras, el *poder* de imponer un impuesto es el poder de la autoridad de obligar al público a demandar su deuda (el dinero) y, de ese modo, movilizar recursos privados al sector público. El dinero permite movilizar recursos para el "bien público": ese es el *poder* de contar con una moneda propia/soberana.²⁵ En particular, de acuerdo con los principios de las finanzas funcionales, contar con una moneda propia hace posible alcanzar el pleno empleo, lo que no es otra cosa que utilizar plenamente la capacidad productiva de la economía.

Desde esa perspectiva, describimos una política de empleo, el ELR, que resulta consistente con el enfoque de las finanzas funcionales. Una característica central del programa lo diferencia de las tradicionales políticas "keynesianas" de estímulo de la demanda agregada. Éstas tienen por objetivo lograr tasas elevadas de crecimiento económico, esperando

25 La tesis chartalista es consistente con las ideas de Claval (1982: 23 y ss.), quien por poder entiende tanto la capacidad de actuar como la de lograr que otro actúe. Debe notarse, además, que el principio de "taxes drive money" es independiente de que el poder se ejerza coercitiva (mediante el uso de la fuerza) o legítimamente (emanado de la delegación de atribuciones al Estado mediante la voluntad popular) (Claval, 1982: 53). En pocas palabras, más allá de que las formas de la autoridad y las relaciones de poder se han modificado en el tiempo y el espacio, hay un contenido que, según los chartalistas, se ha mantenido: el dinero chartal es y fue dinero "dirigido por los impuestos".

que dicho crecimiento “derrame” al conjunto de la economía, mediante el mecanismo del multiplicador, hasta lograr el pleno empleo. De este modo, el pleno empleo es visto como una consecuencia del crecimiento (y el *desarrollo*) económico. Las políticas “keynesianas” estimulan la contratación “desde arriba”, es decir, tienden a incrementar la competencia con el sector privado por los trabajadores de mayor calificación (que probablemente ya se encuentran empleados), lo cual hace aparecer cuellos de botella sectoriales y, con ello, presiones inflacionarias incluso antes de lograr el pleno empleo. Usualmente, los estímulos “keynesianos” se detienen en algún punto al aparecer tensiones de precios cuando aún los trabajadores menos calificados (los despedidos en primera instancia y contratados en última) no han hallado empleo. El problema de esta estrategia es que el gobierno dirige su gasto inadecuadamente: intenta estimular la actividad privada esperando que esto genere más empleos. El ELR, por el contrario, implica una estrategia inversa: contratar el trabajo no calificado (el que no consigue empleo privado), lo que implica una política de “abajo hacia arriba”. De este modo, hay un rol de importancia para las instituciones de la Economía Social en el marco del ELR, llevando adelante proyectos que permitan mejorar las condiciones de vida, especialmente a nivel local. Al mismo tiempo, el ELR podría tener profundas implicancias en la escala regional ya que, contrariamente a los enfoques convencionales, podría diseñarse procurando “llevar los empleos” a los lugares donde se encuentran los desocupados; esto es, “tomar a los trabajadores dónde están”. En definitiva, bajo el ELR, el objetivo es el pleno empleo y el crecimiento un sub-producto.

BIBLIOGRAFÍA

Claval, P. (1982). *Espacio y poder*. México, Fondo de Cultura Económica.

Davidson, P. (1978). *Money and the Real World*. London, Macmillan.

Harvey, D. (2014). *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito, IAEN.

Innes, A. (1913). What is Money? En: *Banking Law Journal*, pp.151-168.

Keynes, J. M. ([1930] 1976). *A Treatise on Money, v. I and II*. Nueva York, Harcourt, Brace & Company.

Keynes, J. M. ([1936] 2005). *La Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*. Buenos Aires, FCE.

Keynes, J. M. (1972). *The Collected Writings of John Maynard Keynes, v. IX: Essays in Persuasion*. Londres y Basingstoke, Macmillan y St. Martin's Press.

Keynes, J. M. (1980). *The Collected Writings of John Maynard Keynes, v. XXVII: Activities 1940-46, Shaping the Post War World: Employment and Commodities*. Londres y Basngstoke, Macmillan y St. Martin's Press.

Knapp, G. ([1924] 1973). *The State Theory of Money*. Nueva York, Augustus M. Kelley.

Lerner, A. (1943). Functional Finance and the Federal Debt. En: *Social Research*, v. 10, pp. 38-51.

Lerner, A. (1947). "Money as a Creature of the State". En: *American Economic Review*, v. 37, pp. 312-317.

Mankiw, G. (1977). "Alan Greenspan's Tradeoff". En: *Fortune* (8/12/1977), p.36.

Mario, A. (2014a). Soberanía monetaria y bien público: el caso del programa de horas de servicio comunitario de la UMKC. Ponencia presentada en VIII Jornadas de Investigadores de Economías Regionales. Misiones, Argentina.

Mario, A. (2014b). *Dinero moderno, finanzas funcionales y política de (pleno) empleo: un análisis del empleador de última instancia para la economía argentina*. Plan de tesis, Doctorado de la Universidad de Buenos Aires en la Facultad de Ciencias Económicas.

Minsky, H. (1986). *Stabilizing an Unstable Economy*. New Haven y Londres, Yale University Press.

197

Raffestin, C. (1993). *Por una geografía do poder*. San Pablo, Ática.

Samuelson, P. (s/f) Entrevista. En: *Documental producido por Mark Blaug sobre Keynes*. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=4_pasHodJ-8

Shaikh, A. (1990). *Valor, acumulación y crisis. Ensayos de economía política*. Bogotá, Tercer Mundo.

Wray, R. (1998). *Understanding Modern Money: The Key to Full Employment and Price Stability*. Northampton, Edward Elgar.

Wray, R. (2012). *Modern Money Theory: A Primer on Macroeconomics for Sovereign Monetary Systems*, Hampshire y Nueva York, Palgrave Macmillan.

5. CARACTERIZACIÓN TERRITORIAL DEL MODELO PRODUCTIVO AGROPECUARIO

ARGENTINO: implicancias de la expansión de la soja¹

REGINA VIDOSA²

1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo nos interesa resumir un conjunto de tendencias técnicas y económicas que describen el comportamiento del sector agropecuario argentino desde el último cuarto del siglo de XX. Al respecto, se observa que los territorios atraviesan de manera desigual los procesos económicos. Según la especificidad de las trayectorias locales, ciertas condiciones económicas, sociales y ambientales -entre otras-, las mismas pueden resultar favorables o no a la consolidación de un "modelo productivo"³ determinado. A su vez, estos modelos productivos, en general de carácter global, son procesados por los actores locales de acuerdo a sus particularidades históricas las cuales se vinculan a su capacidad de disputar

198 —

1 Quisiera agradecer por los comentarios para este artículo al Grupo de Economías Regionales del CEUR-CONICET y, muy especialmente, a Laura Blasco, Ariel García, Paula Rosa, Paz Toscani, Agustín Mario, Martín Motta, y Alejandro Rofman, por la lectura del artículo y por sus grandes aportes.

2 Correo electrónico: reginavidosa@gmail.com

3 A partir de Boyer y Freyssenet, entendemos como modelo productivo a "un proceso multidimensional, de puesta en pertinencia externa y en coherencia interna de los cambios técnicos, organizacionales, administrativos y sociales, en respuesta a nuevos problemas de rentabilidad económica y aceptabilidad social" (Boyer y Freyssenet, 2001: 14).

o no condiciones favorables a su territorialidad.

En este marco, el capítulo se propone analizar las características principales e implicancias territoriales del modelo productivo agropecuario que se configuró en Argentina desde el último cuarto del siglo XX. Para ello, se analizan fundamentalmente dos ejes. Por un lado, las principales transformaciones en el sector agropecuario, focalizando en el contexto macroeconómico y la constitución de un nuevo modelo productivo el cual se expone a partir de las nuevas condiciones tecnológicas y de la organización de la producción. Por otro lado, las implicancias territoriales del modelo productivo, respecto de la variación en los costos y rentabilidades de los productores; el corrimiento de la frontera agrícola hacia regiones “extra-pampeanas”;⁴ la sustitución de productos; la concentración y subordinación

4 Habitualmente, la literatura que ha empleado la denominación “extra-pampeana” define por ésta a aquellas áreas de Argentina que: a) no se encuentran ubicadas en el principal núcleo económico del país -es decir, que no se hallan localizadas en Buenos Aires, centro y sur de Córdoba y Santa Fe, sur de Entre Ríos y noreste de La Pampa-; b) desarrollan producciones primarias que no son agrarias. Sin embargo, estas delimitaciones por la “negativa” pueden conllevar a dicotomías etnocéntricas (puerto-interior, moderno-tradicional, centro-periferia, economía pampeana-economías regionales, etc.). Estas acepciones tienden a desconocer la significancia económica y social de las producciones extra-pampeanas a nivel nacional en materias tan elementales como centrales (alimentos, textiles, energía, por caso). Incluso, suelen marginar del análisis un elemento que las caracteriza: la desigual dotación de recursos materiales y simbólicos que detentan los productores primarios y los agentes comercializadores e industriales, situación que se reproduce en las diferentes capacidades de negociación (ver García y Rofman, 2009).

productiva; y la “vulnerabilidad socio-territorial”⁵ vinculada a este modelo. Finalmente, se desarrollan algunas inferencias e interrogantes respecto del análisis efectuado. Se espera así, reflexionar tanto en las particularidades que denota este proceso en las nuevas zonas adheridas a la producción agrícola tradicional, como en la vinculación de ello con el desarrollo y rol que toma el sector en el marco de patrones a diversas escalas.

De un modo estilizado, se puede resumir que en el sector agropecuario argentino, desde el último cuarto del siglo de XX, se observa un acoplamiento entre una mejora en los precios internacionales de sus cultivos y la implementación de los cambios respectivos al paradigma tecnológico vigente. A ello se le suma una intensificación de la producción agrícola que deriva por un lado, en una significativa concentración económica, con preeminencia en los actores tradicionales del sector y, por otro, en un desplazamiento de las producciones regionales de las áreas extra-pampeanas, debido al cultivo de la soja.

Ahora bien, la dinámica descrita no se despliega de manera homogénea en el territorio argentino. Por el contrario, pueden observarse diferencias tanto a escala regional, como entre los propios actores. En este sentido, resulta pertinente complejizar la caracterización de los procesos económicos del sector agropecuario argentino desde una perspectiva que

5 En este caso, nos referimos fundamentalmente, al modo en que una transformación económico-productiva puede influir en las variables principales de las condiciones socio-económicas de una región en particular (distribución del ingreso, empleo, entre otros).

releve las especificidades locales.

En relación con esto, la especificidad de un territorio radica en el hecho de que se construye desde una constelación determinada de relaciones sociales, encontrándose y entretejiéndose en un sitio particular (Massey, 2012: 112). Así, la combinación histórica de diferentes trayectorias socio-económicas configura territorios sumamente heterogéneos. En este punto, los territorios argentinos atraviesan de manera desigual los procesos económicos del sector agropecuario. La integración o no, y la particularidad de dicha integración, al modelo productivo global se vincula las capacidades históricas de los actores para disputar sus espacios de poder.

Ahora bien, se observa un discurso dominante, que surge fundamentalmente de los organismos, organizaciones y agencias de planificación, internacionales y nacionales y que se sustenta en un cuerpo de conocimientos profesionalizados (Escobar, 2005: 19). Este discurso, sin retomar las especificidades locales, entiende el desarrollo rural como una inserción competitiva de los ámbitos locales en el mercado global. Al respecto, surge el interrogante acerca de las diferentes “implicancias territoriales”⁶ que puede tener la implementación de un modelo productivo agropecuario determinado. En este punto, en tanto los actores no procesan del mismo modo la implementación de ciertas pautas

201 —

6 Por implicancias territoriales aquí entendemos el modo en que la implementación de un modelo productivo determinado puede influir en las variables principales de las condiciones socio-económicas de una región en particular. Aquí particularmente se analizan como la expansión del modelo productivo de la soja repercute sobre el producto regional, las rentabilidades de los diferentes actores y las variaciones en el empleo y el ingreso.

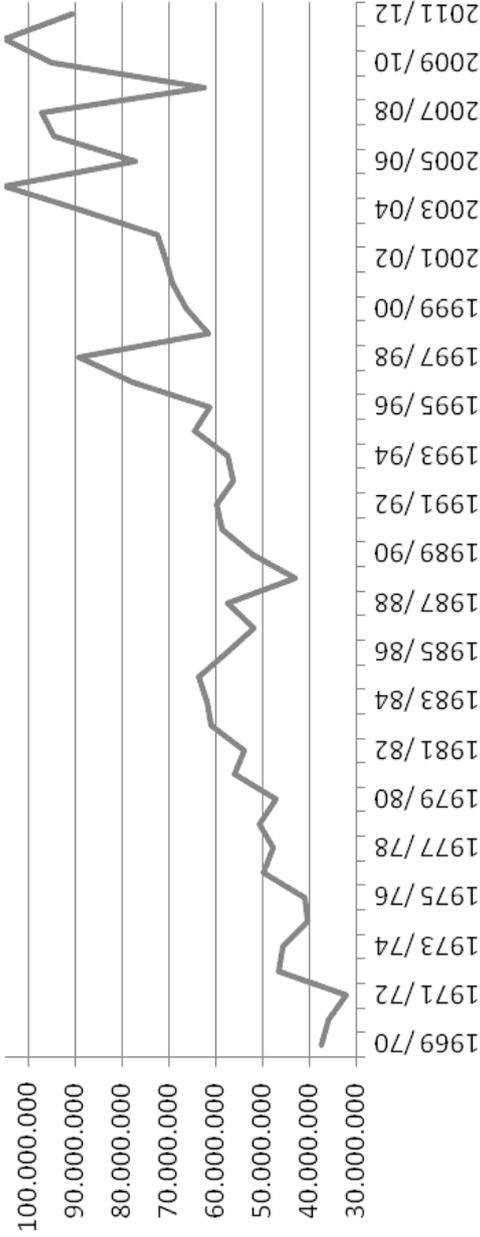
productivas, resulta necesario ahondar nuestra perspectiva incorporando una noción crítica de desarrollo rural.

Desde una perspectiva territorial, se recuperan las cuestiones institucional, social, cultural, política, económica y productiva de cada lugar, para entender entonces el modo en que los diferentes actores disputan la legitimidad de una visión de desarrollo rural determinada y su respectiva implementación productiva. Así, el territorio se presenta como un ámbito en disputa, en el que se materializa la capacidad diferencial de los actores que buscan su control o dominio (Haesbaert, 2006). Es decir, pensar la construcción de los territorios agropecuarios en Argentina implica vincular los modelos productivos globales y sus respectivas visiones de desarrollo a las relaciones de poder que posibilitan o no la implementación de éstos. Los vínculos socio-espaciales que se materializan a diversas escalas en el territorio responden a la racionalidad que los direcciona y son predominantemente orientados por las estructuras de poder y decisión, las que terminan por instalar formas de uso del territorio extrañas al lugar. Estas formas de uso, en reiteradas ocasiones, refuerzan la vulnerabilidad socio-territorial de las diferentes regiones. Desde este supuesto, se discute aquí sobre los vínculos que se concretan en el territorio en torno a la premisa de promover su uso “en” el lugar y “para” el lugar.

2. PRINCIPALES TRANSFORMACIONES EN EL SECTOR AGROPECUARIO

Desde la década de 1970, el sector agropecuario retoma el sendero en el crecimiento de su producción, revirtiendo el relativo estancamiento que evidenció durante el periodo de sustitución de importaciones. Entre fines del decenio de 1960 y 2011, la producción agrícola total triplica sus magnitudes -incluso con caídas significativas en las campañas 1988/1989, 1998/1999, 2006/2007 y 2008/2009- (Gráfico 1).

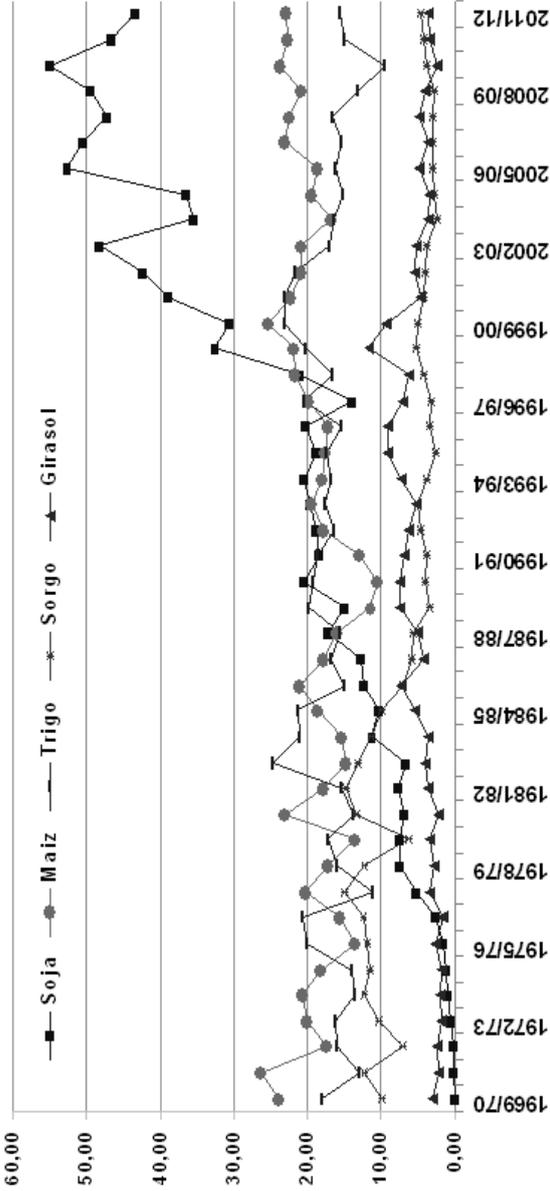
Gráfico 1: Producción agrícola anual, en toneladas, para el total del país (1969-2012)



Fuente: Elaboración propia en base a SIIA MA, PyG.

Además de este crecimiento en la producción, puede verificarse un incremento de la participación del sector agropecuario en el valor bruto de producción. En poco más de una década, las producciones agrícolas y ganaderas casi duplican su participación en el valor bruto de producción (Bisang, 2007). Ahora bien, en este contexto de expansión general del agro argentino, el crecimiento de la soja fue mucho más vertiginoso que el del resto de los cultivos. Según se observa en el Gráfico 2, en la producción anual de los principales cinco cultivos del sector agropecuario, se destaca notablemente el crecimiento de la soja. Una primera etapa de crecimiento paulatino desde 1969 hasta 1997 y desde esta última campaña hasta 2010, crecimientos interrumpidos pero significativamente superiores al resto de los cultivos.

Gráfico 2: Producción anual, en toneladas, de los cinco principales cultivos del sector agropecuario, para el total del país (1969-2010)



Fuente: Elaboración propia en base a SIIA MAP y G

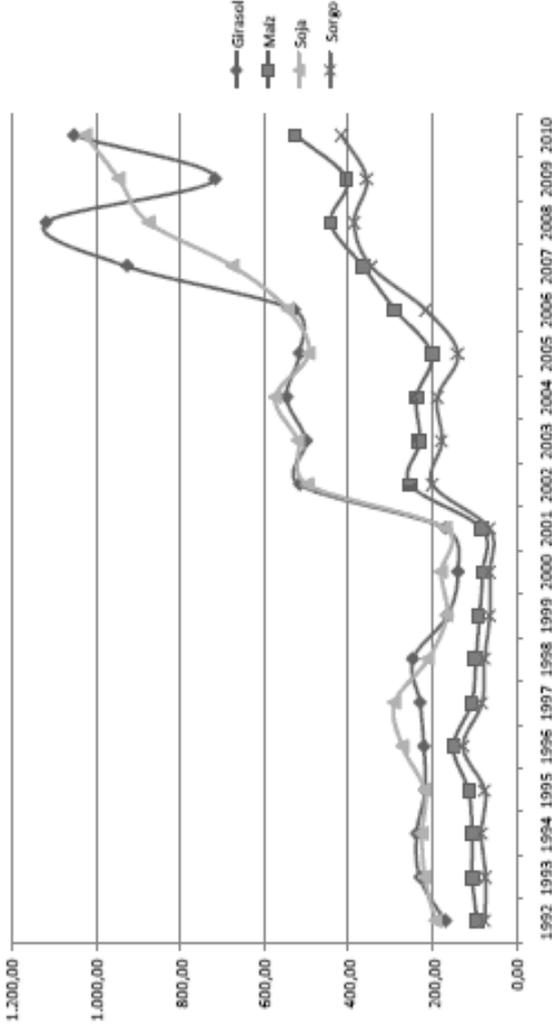
En este contexto, aparece el interrogante por cuáles son los factores que explican este crecimiento del sector agropecuario argentino, fundamentalmente sostenido por un salto exorbitante de la producción de soja.

En términos generales se puede argumentar que esta dinámica sectorial se relaciona, por un lado, con cambios en los precios en el contexto macroeconómico y, por otro, con la configuración de un modelo productivo vinculado a la globalización de la economía y a cambios tecnológicos en el sector. En este marco, a continuación se analizan las transformaciones a partir de los siguientes sub-ejes: A) un contexto macroeconómico favorable a los indicadores globales; y, B) la constitución de un nuevo modelo productivo en base a nuevas condición tecnológica; y, C) de la organización de la producción.

2. A) CONTEXTO MACROECONÓMICO

En principio, este perfil de crecimiento de la producción agropecuaria argentina estaría vinculado a un proceso de internacionalización de la producción sectorial (Teubal, 2001), sustentado en la revalorización de los productos agrícolas (Gráfico 3). A su vez, esta revalorización puede asociarse a un aumento significativo de la demanda global en el sector y se combina, en Argentina, con la abrupta devaluación de la moneda sucedida en 2002 y la mejora en los términos del intercambio. En este contexto, la comercialización de productos agropecuarios se torna una actividad atractivamente rentable.

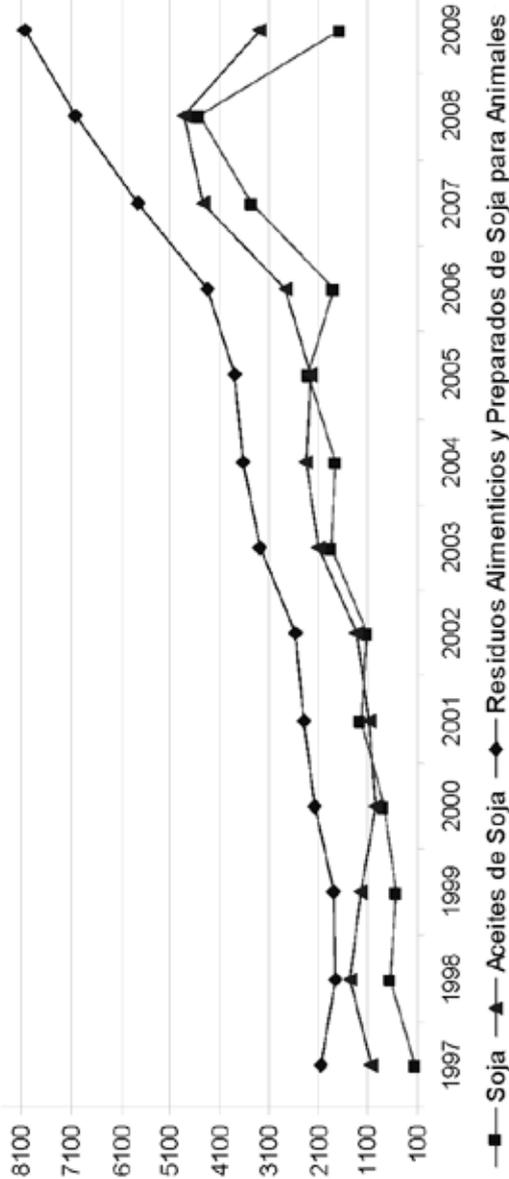
Gráfico 3: Precios promedio anual, por tonelada, de los cinco principales cultivos, para el total del país (desde 1/1/92 \$U y desde 1/1/02, \$A)



Fuente: Cámara Arbitral de Cereales De Rosario

Ahora bien, la valorización de los productos agropecuarios, en general, no termina de explicar la expansión diferencial de la producción de la soja en Argentina. En este sentido, es ilustrativo observar el aumento considerable que presenta la soja, respecto del resto de los productos agropecuarios, en torno a su participación en las exportaciones (Gráfico 4). Tal es así que, se puede vincular el dinamismo del sector agropecuario argentino en general y la soja en particular, con el crecimiento significativo y sostenido del comercio internacional de soja y sus derivados.

Gráfico 4: Exportaciones de soja y derivados, en millones de dólares, para el total del país (1997-2009)



Fuente: Elaboración propia en base a SIIA MAP y G

Este proceso de internacionalización del sector agropecuario se visualiza no solo en Argentina, sino en diversos países de América Latina. Proceso que se vincula a la aparición, por un lado, de nichos de demanda de productos por parte de sectores enriquecidos en los países desarrollados (frutas tropicales, de contra-estación, flores) y, por otro, por la irrupción en el mercado internacional de los llamados países emergentes que, al ritmo de una mejora en los niveles de alimentación de la población, comenzaron a aparecer en el mercado internacional como demandantes de alimentos, ya sea para la población como para la cría de animales. En diferente grado, casi todos los países de América Latina se incluyeron en este proceso, con diversos productos relacionados a los diferentes potenciales ambientales y las distintas estructuras agrarias: frutas en Chile y Brasil, carne en Centroamérica, camarones en Ecuador y, por supuesto, soja en Argentina (Reboratti, 2010: 2).

Figura 1: Destino de las exportaciones de soja, en millones de dólares (1997 y 2012)



Fuentes: INDEC. Dirección Nacional de Estadísticas del Sector Externo

El dinamismo que adquiere el sector agropecuario argentino se vincula, en parte, con la irrupción en el mercado internacional de los llamados países emergentes. Por un lado, aparece un comprador clave, China (Figura 1), que se transformó rápidamente en el cliente más importante de los productores de soja. Por otro, la posterior aparición potencial de un mercado para los biocombustibles afianzó aún más el precio de la soja, que recién tuvo una caída con la crisis de 2008 (Reboratti, 2010: 65).

2. B) INNOVACIONES TECNOLÓGICAS

A lo largo de la historia Argentina, los aumentos de la productividad en el sector agropecuario pueden vincularse con los cambios tecnológicos dirigidos al sector. Según Vitelli (2012), la dualidad entre la aparición de un nuevo “paradigma tecnológico”⁷ y la predisposición y capacidad para ser incorporado o no en un ámbito geográfico concreto caracteriza, precisamente, la historia de las producciones agropecuarias nacionales. Ese vínculo se concreta desde la relación, casi absoluta, que se observa entre las capacidades de adopción de las nuevas tecnologías, la posibilidad de

7 La historia tecnológica de la manufactura y del agro mundial desde el comienzo de la primera revolución industrial permite identificar cinco grandes paradigmas o bloques tecnológicos que han incidido de modo relevante sobre la evolución y competitividad del agro pampeano y en su capacidad de insertarse en los mercados mundiales de bienes y financiamientos, aunque no siempre de manera positiva. Según Vitelli, tres de los cinco paradigmas tecnológicos -el difundido hacia mitad del siglo XIX aplicado durante la segunda mitad del siglo XX, el de la década de 1960 y el de la década de 1990- fueron compatibles con los recursos naturales disponibles en la Argentina y con la lógica productiva de la región pampeana (Vitelli, 2012).

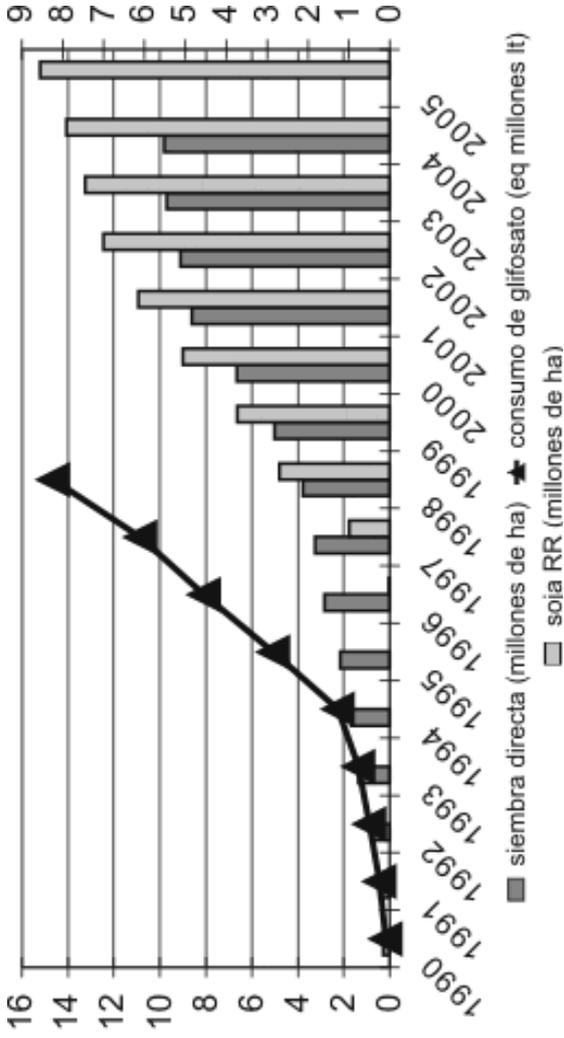
explotar recursos naturales que le sean compatibles -en uno, como país, y en los demás, como competidores en los mercados mundiales- y las características y componentes de las cadenas productivas que dominan en el agro en cada coyuntura -sus actores y sus morfologías- (Vitelli, 2012: 83).

En Argentina, el periodo de recuperación del crecimiento en el sector, que comienza en la década del 1970 y se extiende hasta principios del siglo XXI, denota una combinación entre la tecnificación del agro y el crecimiento de la productividad. En términos concretos, se observan los cambios técnicos detallados a continuación.

Desde 1980 en adelante, se capitalizan innovaciones del denominado cuarto bloque tecnológico: la biología y la genética, la agroquímica y la mecanización de los procesos de producción. En consecuencia, una década más tarde se expande el uso masivo de nuevos paquetes de insumos en base a semillas genéticamente modificadas (como por ejemplo la soja RR), herbicidas asociados (Glifosato) y fertilizantes (Gráfico 5). En la medida que las nuevas semillas resultan más resistentes a los, cada vez más fuertes, herbicidas, se disminuye la cantidad necesaria de fumigaciones, lo que reduce significativamente los costos totales a los productores.

Otro de los cambios técnicos que se extendió masivamente fue la labranza cero con Siembra Directa -SD- (Gráfico 5). Esta tecnología, consiste en sembrar la semilla directamente sobre los restos de la cosecha anterior, sin labrar la tierra, lo que también reduce los costos generales de producción.

Gráfico 5: Área sembrada con soja en Siembra Directa, Soja RR y Glifosato (1990-2005)



Fuente: Rossi, 2007.

<http://www.fcagr.unr.edu.ar/ExtensionAgromensajes/20/6AM20.htm>

Por último, es importante remarcar el cambio en los sistemas clásicos de almacenaje. Con la aparición de los llamados silos bolsa -grandes tubos de plástico que se ubican en trincheras en el suelo y se llenan de grano-, los productores pueden controlar el tenor de humedad y realizar un control de plagas. Además, esto les posibilita retener en el campo la cosecha una vez que ésta se ha realizado, lo que les permite esperar mejores precios y además tiende a descomprimir la demanda sobre los sistemas de transporte y embarque (Reboratti, 2010: 67).

2. C) ORGANIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN

Hacia fines del siglo XXI, a las antiguas unidades productivas con mayor o menor grado de integración vertical, basadas en el dominio de la tierra -fuera por propiedad o por arrendamiento- y su directa explotación por parte del productor, vino a sumarse un nuevo modelo de organización de la producción.

216

Los cambios tecnológicos evidenciados en el agro fueron, en parte, canalizados hacia los productores por un actor -el contratistas- que, especializado en la tenencia de un factor productivo -maquinaria-, conjuga capacidad empresarial y financiera, necesidad por aplicar los cambios tecnológicos junto con conocimiento tácito, mayor posibilidad de diversificar el riesgo agropecuario y estrechas relaciones con el resto de los actores (dueños de la tierra, Centro de Servicios, etc.). A modo de ejemplo, se observa que en la Provincia de Buenos Aires, entre la campaña 2001/2002 (período de referencia del último CNA) y la campaña 2004/2005, la superficie trabajada creció 42%, resaltando la evolución del servicio de

siembra directa y, en contraposición, el escaso dinamismo de las labores de labranza y siembra convencional. A su vez, el 62% de las cosechadoras de mayor potencia están en manos de contratistas. Esto refleja una mayor tasa de renovación de maquinaria por parte de los contratistas respecto a los productores agropecuarios puros (Lódola, 2008: 36-37).

Por otro lado, se incrementa la participación del arriendo en la estructura agraria –ya para mediados de la década del 2000 el 60% de la soja pampeana se producía en tierras alquiladas para ese fin- (Reboratti, 2010: 68). En este contexto, se observa la aparición de los llamados *pool/s* de siembra -asociación de capitales de diferente origen y tamaño (financiero, industrial, agrícola) que se reúnen para alquilar campos y producir utilizando el sistema de contrato-; y los llamados fideicomisos -donde un gran productor o capitalista asocia capitales pequeños para aumentar su escala de producción- (Reboratti, 2010: 69). Sin embargo, las haciendas tomadas en arrendamiento son minoritarias respecto de las que son trabajadas por sus propietarios, lo cual descarta que los capitales extra-sectoriales, como los fondos de inversión, sean predominantes. No obstante, la superficie comprometida por ellos es lo suficientemente importante para cuestionar el claro predominio que tradicionalmente ejercieron los propietarios en el agro pampeano (Basualdo, 2012: 60).

En igual forma, se observa una creciente implementación de economías de escala. La inversión de capital necesaria, el costo y tamaño de las maquinarias y el progresivo aumento del precio de la tierra (ya sea para compra o para

arriendo) hizo crecer el tamaño mínimo a partir del cual se podía encarar la nueva producción. Vinculado a ello, en los últimos años se plasmó un proceso virtuoso sustentado en la obtención de economías de escala y de los rendimientos por hectárea, potenciando ambos procesos la rentabilidad de la explotación agrícola y el predominio de la percibida por los grandes terratenientes respecto de los de menor superficie (Basualdo, 2012). A partir del Censo Agropecuario, se observa que en 2002 se registraron 332057 EAP en todo el país. Esto significa, unas 89164 explotaciones menos (un 20%) que en 1988, cuando se censaron 421221 EAP. A su vez, la superficie promedio a nivel nacional aumenta, pasando de 424 ha., en 1988, a 524 ha., en 2002. En consecuencia, se puede concluir que estaríamos ante un proceso de concentración de la explotación de la tierra.

Cuadro 1: Explotaciones Agropecuarias -EAP- y superficie por escala de extensión (1988 y 2002)

	CNA 1988			CNA 2002			Variación Intercensal (%)		
	Sup. (ha)	Sup. Eaps Promedio	Eaps	Sup. (ha)	Sup. Eaps Promedio	Eaps	Sup. (ha)	Sup. Eaps Promedio	
	421221	177437997,7	421,2	332057	172105798	518,3	-21,2	-3	23,1

Fuente: Elaboración propia sobre información de los CNA 1988 y 2002.

3. IMPLICANCIAS TERRITORIALES

Según indican Teubal y Rodríguez (2002), desde la perspectiva de los productores medianos y grandes, el vuelco masivo al cultivo de la soja se basa en que, mientras esta oleaginosa cotiza por encima de los otros cereales de exportación, los costos de su producción bajan. Por una parte, debido a la reducción en el precio del Glifosato, y por otra, debido a la menor mano de obra necesaria por el uso del sistema de labranza sostenido en la Siembra Directa. En este punto, dentro de este modelo productivo, la soja se comporta como el cultivo tipo, ya que su costo de reproducción resulta comparativamente bajo en relación a otros cultivos y deja importantes ganancias con mínimos cuidados. Su producción necesita escaso personal para ser implantado y, debido al sistema de labranza en siembra directa, se reduce la necesidad de maquinarias y combustibles. Ahora bien, este modelo no posee las mismas repercusiones sobre los diferentes actores del sector agropecuario. Por el contrario, debido a la creciente implementación de economías de escala, se observan procesos de subordinación o, incluso, desplazamiento de los productores pequeños.

220 —

De lo antedicho, se deduce que resulta significativo el conjunto de implicancias que tiene el modelo productivo del sector agropecuario en las diferentes escalas del territorio. En referencia a ello, a continuación se detallan algunos de los procesos mencionados: A) concentración y subordinación productiva; B) relación entre rentabilidad y costos; C) corrimiento de la frontera agrícola; y, D) sustitución de productos y vulnerabilidad socio-territorial.

3. A) CONCENTRACIÓN Y SUBORDINACIÓN PRODUCTIVA

Según se detalla en el apartado anterior, en el sector agropecuario argentino se observa una creciente implementación de economías de escala, en la cual la superficie promedio a nivel nacional aumenta. En este punto, el dominio del capital sobre el territorio obstaculiza la inserción en la producción para aquellos que no tienen capacidad para producir en una economía de escala. A su vez, en la década de 1990 se establecen aumentos en los intereses pagados por capital de préstamo y en la tasa de renta por el alquiler de tierras, a la par que se acentúa la tendencia en el descenso de los precios de las materias primas agropecuarias en el mercado internacional. En relación a esto, se observa un aumento en el tamaño medio de la producción y la aparición de muy grandes conglomerados, que llegan a administrar la producción de centenas de miles de hectáreas. Por su parte, la fracción de pequeños productores familiares, cuya explotación responde a un promedio de 100 ha., absorbió las consecuencias sociales del modelo por su casi nula capacidad de negociación frente a los propietarios que ceden tierra a terceros, comerciantes de insumos, acopiadores y exportadores (Cloquell et al, 2005). La respuesta de los afectados en algunos casos fue vender o arrendar, total o parcialmente sus tierras, como estrategia para enfrentar las dificultades financieras o compensar la ausencia de capital. Aún así, un número importante de productores familiares capitalizados, acompañados de un número menor de empresas capitalistas, quebraron y debieron abandonar

sus actividades agrarias, sin que dicho fenómeno alcance la magnitud que se registró a nivel de los más pequeños (Azcuy Ameghino, 2004).

Por otro lado, aquellos pequeños productores que no fueron desplazados del modelo agropecuario, se los integró pero de manera subordinada. Frente a las ya descritas innovaciones productivas, las grandes compañías internacionales de agroquímicos, fuertemente concentradas, ofrecen en el mercado fertilizantes, herbicidas, pesticidas e inoculantes para asegurarle al productor el más alto rendimiento posible. Sin embargo, como contra-cara, este se subordina a un círculo de compra constante de insumos para mejorar su competitividad y, por lo tanto, a la necesidad de buscar crédito para las tareas de siembra (Reboratti, 2010: 69). Esta adaptación resultante de esta relación asimétrica puede entenderse como un proceso de subordinación, indistintamente de que tal lazo se reproduzca mediante un contrato escrito o tácito. Así, los productores ceden parte de la capacidad de decisión sobre qué y cómo se cultiva, reduciendo su capacidad de optar por cultivos, técnicas a emplear y duración, remuneración e intensidad de trabajo (Gámiz López, 1976: 90).

3. B) COSTOS Y RENTABILIDAD

La conjugación de un contexto macroeconómico favorable con cambios técnicos y de transformaciones en la organización de la producción, tuvieron implicancias directas en la evolución de los costos y la rentabilidad del sector agropecuario. Según Zeolla (2012), se podría caracterizar en tres grandes etapas dicha evolución: i) la convertibilidad (1994-2001); ii) la recuperación (2001- 2007); y, iii) la etapa

actual (2007-2013).

Durante la competitividad la producción agrícola se expande de la mano de los avances tecnológicos de la siembra directa de soja, con una continua reducción de los costos (principalmente de la mano de obra) por escala de producción. En la comparación puntual desde 1994 hasta la salida de la convertibilidad, los costos de la producción agropecuaria, tanto directos como de estructura (permanentes), disminuyeron significativamente y los precios de la producción disminuyeron más que proporcionalmente. El resultado de ello fue una caída porcentual de los beneficios percibidos por los arrendatarios (sin llegar a ser negativos), compensado por el aumento de la superficie sembrada y la renta percibida -en su gran mayoría- por los terratenientes. Por ello, el beneficio del productor-propietario a fines de 2001 era en dólares un 26,6% mayor que en el año 1994.

223 —

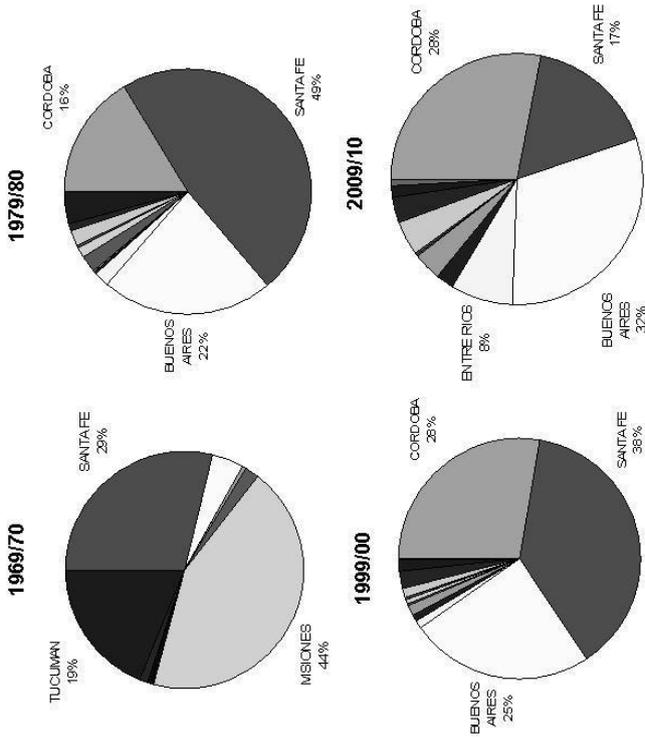
Tras la salida de la convertibilidad, se genera un nuevo contexto beneficioso para los productores. En esta etapa se combina una nueva política macroeconómica del gobierno nacional (tipo de cambio competitivo, pesificación de las deudas en dólares y bajos costos para los productores) junto con la recuperación de los términos de intercambio en el mercado internacional, los bajos costos, los altos rindes del sector y la continua expansión de la superficie sembrada. Esto configuró la etapa de las “súper-ganancias” agrícolas. Los beneficios del productor-propietario aumentaron más del 80% en dólares. Si a ello se le suma las ganancias de producto de la devaluación, el beneficio en pesos de los productores-propietarios aumentó un 465% en la comparación 2001 a

2007. En la actualidad la situación del sector continúa siendo muy favorable. La etapa 2008 a 2013 abarca dos magras cosechas (del 2008/09 y la 2011/12), aunque, tanto la producción como la superficie sembrada, se encuentren en niveles de récord históricos. Sin embargo, ha desaparecido la situación extraordinaria de la salida de la convertibilidad hasta devenir en la normalidad y resultar en una actividad sumamente rentable en el contexto de una economía en crecimiento (Zeolla, 2012: 4-6).

3. C) CORRIMIENTO DE LA FRONTERA AGRÍCOLA

En Argentina, las transformaciones mencionadas suscitan un incremento importante del total de las superficies cultivadas con soja, desde principios de la década de 1970 hasta la actualidad. Ésta muestra una expansión creciente a partir de la cual se pueden identificar tres grandes períodos: i) una introducción adaptativa y primeros indicios del boom del cultivo (1970-1980); seguido por ii) un proceso prolongado de consolidación (1980-2000); y, finalmente, iii) la profundización de la expansión de la soja. A su vez, estos periodos muestran ciertas especificidades a nivel regional.

Gráficos 6-9: Participación provincial en la superficie sembrada con Soja, en hectáreas (1969-2010)



Fuente: SAGPyA-Dirección de Mercados Agroalimentarios

En el periodo del boom inicial, entre 1970-1980, el 70% del total de la superficie sembrada en el país se encuentra en regiones extrapampeanas, fundamentalmente en el Noreste del país, con Misiones a la cabeza (ver Gráfico 6).

Desde la campaña de 1979/1980 hasta la actualidad, la pampa húmeda pasa a tener la mayor participación en la superficie sembrada con soja (ver Gráficos 6-9). Concretamente, su superficie sembrada en la región pasa de 1.860.850 ha. en la campaña de 1979/1980 a 7.813.300 en 1999/200. En las regiones extrapampeanas se invierten las posiciones. Con Tucumán, Salta y Santiago del Estero a la cabeza, la mayor participación en la superficie sembrada se traslada desde el NEA (14.245 ha. en 1969/1970 a 83.600 ha. en 1979/1980) hacia el NOA (6.120 ha en 1969/1970 a 155.550 ha. en 1979/1980). A nivel país, la superficie sembrada con soja se consolida, pasando de 2.100.000 ha en la campaña 1979/1980 a 8.790.500 ha en 1999/2000. En este largo proceso, es de destacar que en la campaña 1999/2000 la participación en la superficie sembrada con soja de la región pampeana se contrae respecto de las extrapampeanas. Ello, puede tener que ver con la introducción de soja RR8 en Argentina en 1996, la cual permitió sembrar el cultivo en

8 Si bien, el uso de estas semillas trajo mucha resistencia en el resto del mundo, los productores argentinos lo adoptaron con una celeridad pasmosa, y en pocos años casi el 90% de la soja que se cultivaba era del tipo RR -el porcentaje más alto de adopción en todo el mundo- (Reboratti, 2010: 67). Igualmente, como bien señala Rodríguez (2008), la expansión de la soja no está directamente relacionada con la aparición de la soja RR, sino que, como se demostró aquí, ésta ya mostraba indicios en el aumento de tierras sembradas para campañas anteriores, incluso en tierras extra-pampeanas.

zonas anteriormente no tan fértiles. De este modo, puede comprobarse un significativo aumento de la superficie sembrada en las regiones extrapampeanas. Puntualmente, Chaco en el NEA (que pasa de 68.000 ha. en 1989/1990 a 350.000 ha. en 1999/2000); y Santiago del Estero (70.000 ha a 261.500), Salta (111.000 ha. a 210.000 ha.) y Tucumán (81.500 ha. a 125.000) en el NOA. Por otro lado, cabe destacar, la relevancia que toma la provincia de Entre Ríos (la superficie sembrada con soja pasa de 51.000 ha. en 1980/1990 a 364.100 ha en 1999/2000). Ésta se encuadra dentro de la zona pampeana, aunque fuera de la zona núcleo (Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires). Así, la provincia se coloca como la principal productora fuera de la zona núcleo agrícola, secundada en diferentes campañas por Salta, Chaco, Santiago del Estero y Tucumán (Ver Anexo: Tabla 1).

Finalmente, a partir de la campaña 1999/2000 se profundiza la expansión sojera, tanto en las regiones pampeanas como en las extrapampeanas. Dentro de la región pampeana, Buenos Aires aumenta el área sembrada con soja en 3.867.682 ha., entre las campañas de 1999/2000 y 2009/2010, Córdoba 2.399.640 ha. y Entre Ríos 1.103.900 ha. En el Noroeste, el incremento más significativo corresponde a la provincia del Chaco que aumenta su área sembrada con soja en 318.600 ha. Por último, el Noreste también muestra un aumento importante a partir de Santiago del Estero (550.000 ha.) y Salta (376.385 ha.) (Ver Anexo: Tabla 1).

En definitiva, en la primera década del siglo XXI, tanto en las áreas pampeanas (Santa Fe, Córdoba, Buenos Aires y Entre Ríos), como las extra-pampeanas (Salta, Chaco, Santiago

del Estero y Tucumán), se consolidan nuevos máximos en la superficie sembradas con soja en la Argentina. En este contexto, se evidencia que la expansión del cultivo de la soja ha llegado a producir un corrimiento de la frontera agrícola, en tanto se incorporan a la producción áreas con características extrapampeanas (Ver Anexo: Mapas 1- 4).

Al respecto, cabe destacar que la soja avanzó sobre montes nativos, como el bosque chaqueño que se despliega en las provincias de Chaco, Formosa, Santiago del Estero, el noroeste de Córdoba y noreste de Salta transgrediendo los convenios de lucha contra la desertización y poniendo en riesgo la estabilidad del ecosistema y la supervivencia de comunidades rurales (Ulf, Et. Al., 1994; Naumann, 1999).

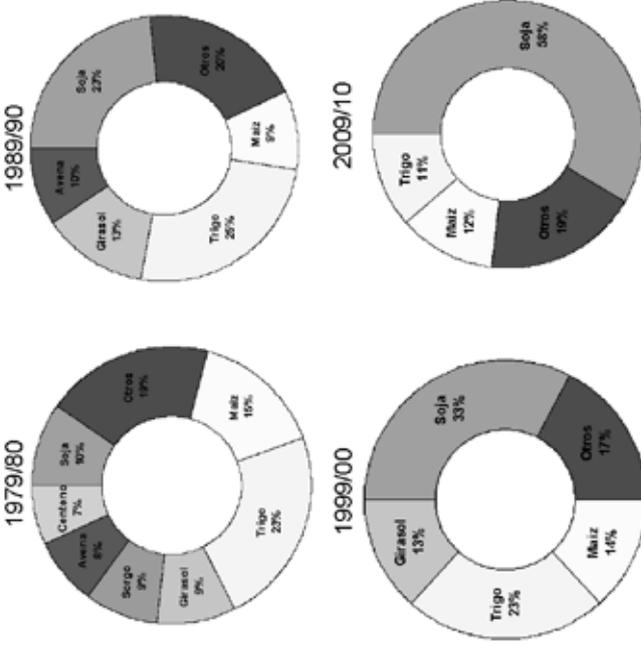
3. D) SUSTITUCIÓN DE PRODUCTO Y VULNERABILIDAD SOCIO-TERRITORIAL

Si partimos de la premisa de que en el sector agropecuario la oferta de tierras con potencialidad agrícola tiende a ser rígida en el corto plazo, es importante destacar que el avance inmediato de la superficie sembrada con soja se produce, en reiteradas ocasiones, sustituyendo otras actividades competitivas, y en menor medida por la expansión de la superficie mediante la doble ocupación -como sucede con la rotación de trigo seguido con soja de segunda- (Ver Gráficos 10-14).

A partir del estudio exhaustivo de Rodríguez (2008: 89), se observa cómo la soja sustituye una extensa serie de productos agrícolas, en tanto se reducen las áreas dedicadas

a las otras producciones. En zonas pampeanas disminuyen, por un lado, productos tradicionales como el girasol, el maíz y el sorgo. Por otro, dicho proceso afecta también a productos extra-pampeanos, como ser el cultivo de frutales en la zona ribereña, el maní en la provincia de Córdoba y la producción de lentejas y arvejas en Buenos Aires. En cuanto a las regiones extrapampeanas, también se observa una disminución de los productos regionales, en relación al crecimiento de la soja, concretamente en el algodón y el arroz (Ver Anexo: Tabla 2).

Gráficos 10-14: Participación de los principales cultivos, en el total de la superficie sembrada, para el total país (1979-2010)



Fuente: elaboración propia en base a SAGPyA

A su vez, la soja también desplazó a la ganadería de zonas tradicionales de cría e invernada y a la producción lechera. En cuanto a la ganadería, Charvay (2012) observa un traslado de ésta hacia zonas de tierras marginales, una expansión del engorde intensivo en corral y la concreta disminución del stock de cabezas (ibídem). Respecto del tambo, según datos de la Dirección de Ganadería, se observa que entre 1988 y 2003, los establecimientos tamberos disminuyeron de 30.141 a 15.000.

La pérdida de estos establecimientos lecheros, como así también la merma de las desmontadoras utilizadas en la cosecha de algodón y de la maquinaria de producciones de frutales, demuestran que el desplazamiento de algunas producciones supuso pérdidas importantes de capital que serán difíciles de recomponer. En definitiva, el corrimiento de la frontera agrícola deviene inevitablemente en una sustitución de los productos regionales por el monocultivo de la soja. En este contexto, las diferentes regiones no hacen más que perder su diversidad productiva, haciendo así más vulnerables y dependientes su desarrollo económico.

En concreto, la producción de soja, como se ha demostrado en el apartado anterior, genera rentabilidades significativas. Sin embargo, esto no tiene una repercusión positiva, por ejemplo, en los ingresos que perciben los asalariados de las nuevas producciones. A modo de ejemplo, se observa que en el Chaco se evidencian significativas diferencias en la distribución del ingreso entre los principales cultivos -soja, algodón y girasol-. La masa salarial por hectárea de la producción de algodón es notoriamente superior a la

del resto de los cultivos. No obstante, aun en el caso del cultivo de algodón, la participación de los salarios en el valor agregado es aproximadamente la mitad de la que se registra en el conjunto de la economía nacional. En este punto surge el interrogante acerca de cuál es el peso que tiene en la distribución del ingreso una de las implicancias más significativas de las transformaciones en el sector agropecuario, como la sustitución de productos. Al respecto, en Mario y Vidosa (2012) se observa que una hectárea de soja implica menos salarios que una de algodón. Por lo tanto, puede argumentarse que si se reemplaza una cierta cantidad de hectáreas de algodón por otras de soja (como sucede en la provincia de Chaco), cabe esperar un desmejoramiento en las remuneraciones de los asalariados del sector (Mario y Vidosa, 2012).

4. CONSIDERACIONES FINALES

En torno a la cuestión del tipo de modelo productivo que se configura en el agro argentino, a partir del último cuarto del siglo XX, se observa un proceso multidimensional mediante el cual se consolidan dimensiones económicas, sociales y políticas que posibilitan un desarrollo rural determinado.

Al respecto, se evidencia un significativo crecimiento del sector agropecuario argentino, fundamentalmente sostenido por un salto exorbitante de la producción de soja. Según se detalla, esta dinámica sectorial se relaciona, de una parte, con cambios en los precios de la soja y sus derivados en el contexto macroeconómico, en el cual la soja cotiza por encima de los otros cereales de exportación. De la otra, se vincula a los cambios tecnológicos -soja RR, herbicidas y

fertilizantes asociados, siembra directa- y de la organización de la producción -contratistas, arrendatarios, pool de siembra, economías de escalas-.

Este modelo productivo se expande incluso hacia áreas extrapampeanas, mostrando una relación “virtuosa” entre bajos costos de producción y altos niveles de rentabilidad. En relación a lo aquí expuesto, el cultivo de la soja muestra costos de reproducción que resultan comparativamente bajos en relación a otros cultivos y deja importantes ganancias con mínimos cuidados. Su producción necesita escaso personal para ser implantado y, debido al sistema de labranza en siembra directa, no solo se reduce la mano de obra necesaria, sino también la necesidad de maquinarias y combustibles.

Ahora bien, este desarrollo virtuoso, lejos de replicarse en todo el territorio, muestra un carácter heterogéneo, tanto entre las diferentes regiones, como entre los propios actores locales. Del análisis de las implicancias territoriales derivan entonces algunas cuestiones fundamentales.

233 —

En primer lugar, es de destacar el corrimiento de la frontera agrícola, donde la soja avanzó incluso sobre montes nativos. En este contexto, la soja sustituye una extensa serie de productos regionales y otras actividades agropecuarias, como por ejemplo ganadería y tambo. Con ello, se pierde la diversidad productiva de estos territorios, haciéndolos mas vulnerables a los vaivenes del modelo productivo vigente, el cual, a su vez, se encuentra fuertemente vinculado al mercado exterior.

En segundo lugar, este modelo no posee las mismas

repercusiones sobre los diferentes actores del sector agropecuario. Éstos denotan elementos específicos y trayectorias productivas diferentes, sumado al potencial o atributos del territorio vistos desde perspectivas complementarias (historia productiva previa, entramado empresarial e institucional, infraestructura, sistema de innovación, etc.). Sus trayectorias, se vinculan con la capacidad diferencial de abordar este modelo de desarrollo. Las unidades económicas, para poder acoplarse al proceso emergente, deben contar con recursos financieros propios, acceder a créditos externos en magnitudes significativas y a una renovada capacidad de gestión. Esto no puede ser afrontado de similar modo por un mediano y gran productor capitalizado -con relaciones formales dentro y fuera del sistema económico y estrechos vínculos con las instituciones financieras del país y/o del exterior- que por un pequeño productor -con ingresos iguales o menores a los necesarios para reproducirse, con una inserción informal y sin canales de obtención de crédito institucionalizado-. Así, se observa un proceso virtuoso sustentado en la obtención de economías de escala y de los rendimientos por hectárea, potenciando ambos procesos la rentabilidad de la explotación agrícola y el predominio de la percibida por los grandes terratenientes respecto de los de menor superficie. En definitiva, esto implica procesos de subordinación o incluso de desplazamiento de los pequeños productores.

Por último, en relación a las heterogéneas implicancias territoriales del modelo productivo de la soja, resulta pertinente mencionar que las diferencias no solo se observan entre los productores de diferentes capacidades productivas.

Del análisis realizado, surge que las transformaciones productivas y técnicas del sector agropecuario no muestran una repercusión progresiva de los ingresos que perciben los asalariados del “nuevo” modelo productivo sojero. Por el contrario, la sustitución de algunos productos regionales por la soja implica un importante desmejoramiento de las condiciones salariales de los trabajadores.

De lo antes dicho, se reafirma la premisa de que la combinación histórica de diferentes trayectorias socio-económicas configura territorios sumamente heterogéneos, en tanto se consolidan espacios y relaciones desiguales, en torno a un modelo productivo determinado. Modelo productivo que, a su vez, se vincula a un discurso específico sobre la inserción competitiva de los ámbitos locales en el mercado global. Sin embargo, según se analiza aquí, una trayectoria exportadora exitosa puede combinarse con interesantes indicadores de crecimiento económico (niveles de producción, exportación, áreas sembradas, entre otros), sin que ello se traduzca en vínculos con el territorio, en torno a la premisa de promover su uso “en” el lugar y “para” el lugar. Incluso, estas dinámicas, en reiteradas ocasiones, refuerzan la vulnerabilidad socio-territorial de las diferentes regiones.

BIBLIOGRAFÍA

Arceo, E. (2003). *Argentina en la periferia próspera. Renta internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación*. Buenos Aires Universidad Nacional de Quilmes, FLACSO, Instituto de Estudios sobre Estado y Participación.

Arceo, N. (2010). *El rol del sector agropecuario pampeano*

en la economía argentina: 1960 – 2007. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. Buenos Aires, FLACSO, Programa Argentina.

Azcuy Ameghino, E. (2005). La evolución del capitalismo agrario y la desaparición de explotaciones agropecuarias: evidencias estadísticas en países seleccionados y problemas de teoría e historia. En: IV jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales. Buenos Aires, Argentina.

Basualdo, E., (2007). *Concepto de patrón o régimen de acumulación y conformación estructural de la economía. Documento n. 1*, mar. Maestría en Economía Política, Área de Economía y Tecnología FLACSO-Argentina.

Basualdo, E., (2012). Los propietarios de la tierra como protagonistas del actual paradigma productivo del agro pampeano. En: *Revista del Plan Fénix*, n. 3 (12/03/2012), Buenos Aires.

236 —

Bisang, R., (2008). El desarrollo agropecuario en las últimas décadas. Volver a creer? En: *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía Argentina*. Buenos Aires, CEPAL.

Boyer, R. y Freyssenet, M. (2001). *Los modelos productivos*. Buenos Aires, *Trabajo y Sociedad*, CEIL-PIETTE CONICET, IADE, Lumen-Hvmanitas.

Braun, O. (1974). La renta absoluta y el uso ineficiente de la tierra en la Argentina. En: *Desarrollo Económico*, v. 13, n. 54, jul.-sep.

Cloquell, S.; Albanesi, R.; De Nicola, M.; Preda, G. y Propersi, P. (2005). Agricultura y agricultores. La consolidación de un nuevo modelo productivo. En: *Revista de investigaciones de*

la Facultad de Ciencias Agrarias, n. 8, UNR.

Flichman, G. (1977). *La renta del suelo y el desarrollo agrario argentino*. Buenos Aires, Editorial Siglo XXI.

Haesbaert, R. (2006). *O mito da desterritorialização. Do «fim dos territórios» à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil. ISBN: 85-286-1061-6.

Massey, D. (2012). Un sentido global del lugar. En: A. Albet y N. Benach (2012), *Doreen Massey Un sentido Global del lugar*, pp. 112-129, Barcelona, Icaria.

Reboratti, C. (2010). Un mar de soja: la nueva agricultura en Argentina y sus consecuencias. En: *Revista Geografía Norte Grande*, n. 45.

Rodríguez, J. (2008). *Consecuencias económicas de la soja transgénica. Argentina 1996-2006*. Buenos Aires, CLACSO Ediciones Cooperativas.

Teubal, M. y Rodríguez J. (2002). *Agro y Alimentos en la globalización: una perspectiva crítica*. Buenos Aires, La Colmena.

Vitelli, G. (2012). Las incidencias de los paradigmas tecnológicos mundiales sobre la pampa húmeda argentina desde el siglo XIX. En: *Revista del Plan Fénix*, año 3, n. 12, marzo.

ANEXO

Tabla 1: Participación regional y provincial en la superficie sembrada con Soja, en hectáreas (1969-2010)

Region	Provincias	1969/70	1979/80	1989/90	1999/00	2009/10
Pampeana	CORDOBA		343000	1410000	2729000	5128640
	SANTA FE	8800	1000000	1940000	2873550	3079275
	BUENOS AIRES	1270	470000	1260000	1808450	5676132
	ENTRE RIOS		40000	51000	364100	1458000
	LA PAMPA		7850	42000	38200	405400
Noreste	CHACO	150	3000	68000	350000	668600
	CORRIENTES	600	48000	15000	3600	20668
	MISIONES	13300	32000	30000	4000	880
	FORMOSA	195	600	6000	1100	6100
	CATAMARCA		2000	11000	14000	53000
Noroeste	JUJUY		850	4000		10660
	SANTIAGO DELESTERO		43700	70000	261500	811500
	SALTA	370	24000	111000	210000	586385
	TUCUMAN	5750	85000	81500	125000	273700
	SAN LUIS			500	8000	155000
Total del País		30470	2100000	5100000	8790500	18343940

Fuente: SAGPyA-Dirección de Mercados Agroalimentarios

Tabla 2: Participación de los principales cultivos, en el total de la superficie sembrada, para el del país, en hectáreas (1979-2010)

Cultivo	1969/70	1979/80	1989/90	1999/00	2009/10
Soja	30.470	2.100.000	5.100.000	8.790.500	18.343.940
Maiz	4.665.600	3.310.000	2.070.000	3.651.900	3.671.260
Trigo	6.238.700	5.000.000	5.500.000	6.300.000	3.556.705
Girasol	1.472.300	2.000.000	2.800.000	3.587.000	1.549.295
Sorgo	2.567.500	1.884.000	800.000	819.005	1.033.150
Avena	1.128.900	1.680.000	2.100.000	1.711.460	916.763
Cebada cervecera	521.050	222.000	180.000	182.490	544.885
Algodon	463.600	585.400	553.100	345.950	489.410
Poroto seco	46.200	243.000	213.400	292.680	268.380
Mani	215.100	286.600	170.400	219.360	222.053
Arroz	109.300	87.800	132.180	200.700	220.463
Yerba mate	125.520	105.682	171.555	190.900	195.000
Centeno	2.488.900	1.494.000	595.000	386.750	152.100
Cartamo	150	700		39.700	73.700
Trigo candeal		128.100	22.000	69.800	65.092
Cebada forrajera	424.250	370.000	94.800	20.050	42.910
Lino	952.000	1.070.000	600.000	68.330	38.500
Mijo	242.700	278.000	105.300	91.100	32.800
Colza		35.100		3.875	12.010
Alpiste	125.200	56.000	58.200	23.885	11.050
Tung	56.900	51.700	26.120	6.620	1.490
Te	32.300	41.000	43.566	39.040	
Ajo	10.600	18.800	6.480		
Banana	0	7.400	9.976		
Cana de azucar	203.400	337.400	342.970		
Cebolla total	17.700	17.600	17.791		
Jojoba				3.109	
Limon	0	23.500	28.125		
Mandarina	0	27.400	31.785		
Naranja	0	71.100	59.826		
Papa total	194.700	120.100	81.386		
Pomelo	0	16.200	10.745		
Suma total	22.333.040	21.668.582	21.924.705	27.044.204	31.440.956

Fuente: elaboración propia en base a SAGPyA

PARTE III

EXPERIENCIAS ALTERNATIVAS



6. ESPACIOS PARA LA TRANSFORMACIÓN: HÁBITAT Y ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA¹

“... el habitar es el rasgo fundamental del ser según el cual son los mortales”

(Heidegger, 1954)

PAULA ROSA²

1. INTRODUCCIÓN

“Hábitat” es una noción ampliamente utilizada desde diversas vertientes teóricas y disciplinarias. Se podría decir, incluso, que en los últimos años ha sido mucho más difundida por su versatilidad. Sin embargo, su carácter referencial múltiple genera la necesidad de especificación cada vez que es empleada, dado que cada perspectiva le imparte su impronta y sus sentidos. Una reflexión sobre el término nos lleva a considerar que la concepción de hábitat forma parte de nuestro universo de vocablos desde la infancia, especialmente si recordamos que a través de nuestro paso por la escuela estudiamos el hábitat desde la perspectiva de las ciencias biológicas. Allí, el hábitat era enseñado como el entorno en el cual se circunscriben los organismos o especies vegetales y animales. Este sentido otorgado al término

241 —

1 Quisiera agradecer por los comentarios para este artículo al Grupo de Economías Regionales del CEUR-CONICET y, muy especialmente, a María Carolina Ferro y Laura Blasco por la lectura del artículo y por sus grandes aportes.

2 Correo electrónico: prosa07@gmail.com

comprende las condiciones físicas del clima, del suelo, de la topografía, de los recursos hídricos, etc., así como también los organismos o especies que en él se desarrollan. El término hace referencia, específicamente, al entorno en el cual una diversidad de especies podrían vivir. Por su parte, también en el contexto escolar, el “hábitat humano” era enseñado como el conjunto de los factores que inciden en el hecho de que un lugar sea habitable para la especie humana; es decir, el centro se ubicaba en los recursos naturales necesarios para la vida. No obstante, al tratarse del hombre se señalaban también, como determinantes de ese hábitat, los factores sociales y culturales. Se hacía mención a los ámbitos más propensos para la obtención de alimentos a través de la pesca, la caza o bien la recolección los cuales permiten el asentamiento de los seres humanos y su reproducción. Con el paso del tiempo -y el devenir de la humanidad y su complejidad- el hábitat pasa a relacionarse con el tipo de vivienda en la que se habita o bien con el establecimiento de la población humana en ciudades, pueblos o aldeas.

242

A partir de estas interpretaciones es que la noción de hábitat comienza a ser utilizada en diversas ciencias sociales (antropología, sociología, etc.), como también -y especialmente- en el campo de la arquitectura. De este modo:

“...tiende a convertirse en la categoría fundamental y unificadora de las disciplinas que se ocupan de la modificación y organización del espacio y de su valoración y uso en el tiempo, con el fin de hacerlo habitable por el hombre, entendiendo a éste como parte de un modelo social en un momento histórico determinado”.³

3 Definición de la Secretaría de la Presidencia, *Memorias de Vancouver, Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos*, México, 1976.

Rivera Páez et al. (2004) entiende que la noción de hábitat -al ser utilizada desde diversas disciplinas- se torna un articulador de saberes pues no solo es empleada en ámbitos académicos y/o educativos, sino que también ha sido incorporada a marcos institucionales debido a su carácter emblemático en la Organización de las Naciones Unidas. De este modo, remite -a nivel internacional- a programas de cooperación técnica compilados a partir de la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos de Vancouver en 1976.⁴

La versatilidad de la noción la ha llevado a recorrer un largo camino, atravesado por multiplicidad de interpretaciones y usos, habitualmente, poco precisos. Desde la Conferencia que inauguró la temática se ha avanzado en discusiones y aportes; sin embargo, el uso indefinido del término continúa hasta nuestros días (Echeverría Ramírez et al., 2009). Por eso, en la actualidad, conviven diversas acepciones⁵

4 “Lo que hoy es conocido como Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, comenzó como la Fundación Hábitat, órgano que estaba vinculado al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Era el comienzo de la década del 70. En 1976 se llevó a cabo, en Vancouver, Canadá, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat I). En ese evento la Fundación Hábitat cambió de nombre y se transformó en el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH), con sede en Nairobi, Kenia. [...] En 2002, por decisión de la Asamblea General, el CNUAH pasó a ser el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Hábitat.” (Extracto Sitio web:<http://www.onuhabitat.org/>. Consultado: 08-10-2014).

5 Bitetti (2012) sostiene que en relación al concepto de hábitat “varios autores han llamado la atención sobre su uso confuso o ambiguo en publicaciones científicas”. Según este autor “el término hábitat es quizá uno de los vocablos usados de manera más arbitraria (Block & Brennan 1993; Hall et al. 1997). Es raro que

que están condicionadas, principalmente, por el contexto histórico y las diferentes disciplinas. Echeverría Ramírez (2009) sostiene -sobre el uso y abuso dado al término- que:

“Ha permitido no sólo pasar de ser un término, un concepto, una noción amplia, una instrumentalización operativa, sino una posibilidad de explicar y atender los problemas de las sociedades en el espacio contemporáneo” (Echeverría Ramírez et al., 2009: 11).

Una de las razones para ser visto como un concepto de uso indefinido y/o múltiple se vincula con que ha sido empleado como sinónimo de varios términos diversos, a saber: territorio, ambiente, espacio, ciudad, entre otros. Esta múltiple utilización se relaciona, además, con un supuesto contenido “armónico” en cuanto correlato de dicha noción en tanto es utilizada. En este sentido, la alocución “hábitat” es asociada con términos como sustentable, ecológico, natural, etc., que progresivamente son considerados a la hora de planificar políticas, desarrollar emprendimientos inmobiliarios, realizar renovaciones urbanas, diseñar viviendas “deco-ecológicas”, etc., dado que detentan connotaciones positivas. Por lo tanto, su uso muchas veces “indiscriminado” en diversos ámbitos –académicos y no académicos-, en políticas públicas, en campañas publicitarias, en propuestas de marketing, en los medios de comunicación, etc., *enmascara* realidades, objetivos y utilidades diversas.

Podría afirmarse, entonces, que la noción:

“Ha movilizado expectativas académicas y políticas, pero que con los años ha sido utilizada instrumentalmente, adoleciendo de poca capacidad transformadora (...) a riesgo de dejarse correr por un uso generalizado que

los autores definan el significado de este término cuando lo usan en publicaciones y su significado debe deducirse por el contexto.

desconoce su significación más profunda” (Echeverría Ramírez, 2003: 1-2).

Como podemos observar, se evidencia un solapamiento de interpretaciones sobre el hábitat que deviene en la reducción de su potencialidad. Revisar el carácter transformador de esta noción -y las posibilidades que brinda- es la propuesta de este capítulo.

2. SENTIDOS DEL HABITAR

Si de la búsqueda de significados se trata, se puede considerar el planteo de Heidegger (1954), para quien es plausible identificar una vinculación entre “habitar” y “construir”, al punto que no podría existir una sin la otra. Dice el filósofo:

“Al habitar llegamos, así parece, solamente por medio del construir. Éste, el construir, tiene a aquél, el habitar, como meta” (Heidegger, 1954).

245 —

De este modo, afirma que el habitar y el construir están el uno con respecto al otro en una relación de fin a medio pero construir no es sólo medio y camino para el habitar -sostiene-, pues “el construir es en sí mismo ya el habitar” (ibídem). Esto deviene en que la palabra del alemán antiguo “*buan*”, correspondiente a construir, significa habitar, esto es, permanecer, residir. Según el autor, el significado propio del verbo *bauen* (construir), es decir, habitar, se ha perdido. Esta antigua palabra significa que el hombre es en la medida en que habita; al mismo tiempo la palabra hace referencia a abrigar y cuidar. De este modo resume:

“Construir es propiamente habitar; el habitar es la manera como los mortales son en la tierra; el construir como habitar se despliega en el construir que cuida, es decir, que cuida el crecimiento (...) y en el construir que levanta

edificios (...) no habitamos porque hemos construido, sino que construimos y hemos construido en la medida en que habitamos, es decir, en cuanto que somos los que habitan (...) el rasgo fundamental del habitar es este cuidar (mirar por)”⁶.

Según Heidegger, el hombre -como “ser en el mundo”- está determinado a “habitar” el mundo; el habitar nos refiere a que el hombre se descubre inicialmente a sí mismo en coexistencia con los entes de acuerdo con los constantes intercambios superficiales que constituyen el trato diario con ellos, pero no basta con partir de una vida cotidiana sin más, sino de comprender la cotidianidad del tener que ser en cada caso el ser que habita un mundo circundante peculiar -que se encuentra en medio de un conjunto de entes- (que puede ser propio y cercano, como el mundo doméstico; que puede ser público, como el mundo del nosotros) (pfr., Walton, 2007).⁷

246

De aquí que, resulta posible identificar lo significativo del vínculo entre el hombre y el espacio. Según Lindón (2009), el concepto heideggeriano de “habitar” posee la capacidad de dar cuenta de la relación del sujeto con los lugares. Es decir, está centrado en la espacialidad del sujeto y la espacialidad de su actuar en el mundo. Así:

“Al concebir al sujeto espacialmente se reconoce que nuestro actuar en el mundo hace y modela los lugares y, al mismo tiempo, deja en nosotros la marca de los lugares que habitamos” (Lindón, 2009: 10-11).

6 Ideas tomadas de “Construir, habitar, pensar” [Bauen, Wohnen, Denken] (1951) conferencia pronunciada en el marco de la “segunda reunión de Darmstadt”, publicada en Neske, G., (1954) *Vortäge und Aufsätze*, Pfullingen, Resumen y traducción disponible en: <http://www.heideggeriana.com.ar/index.htm>

7 Walton, Roberto (2007), *Problemas de Gnoseología*, Notas de clase, CEFyL.

Al respecto, Heidegger (1954) advierte que no se está hablando desde la consideración del hombre como si él estuviera por un lado y el espacio por otro, sino que, en realidad -aclara-, de lo que se trata es de que el hombre no es ni un objeto exterior ni una vivencia interior, puesto que no “hay los hombres y además espacio”, el hombre es el ente que comprende el mundo. En este sentido, Echeverría Ramírez (2003) afirma que es posible hallar “redes que tejen los distintos grupos humanos en conexión con su espacio” (ibídem: 2). Del mismo modo, Márquez (2013) sostiene que el individuo -en tanto miembro de una sociedad- teje con su entorno relaciones y afectos. Siguiendo esta argumentación, podría afirmarse que:

“Si existe una condición esencial al hombre ésta es la de habitar, de estar vinculado a un territorio. Territorio como arraigo, territorio como vínculo y territorio como pertenencia que se hace justamente en el estar, en el transitar, en el relatar” (Echeverría Ramírez, 2013: 322).

247 —

Desde hace varias décadas la noción de hábitat ha sido asimilable -o reducida- al concepto de “vivienda”. En este sentido, Echeverría Ramírez (2003) delimita temporalmente el planteo señalando que:

“La preocupación por repensar la vivienda desde el hábitat viene creciendo entre algunos sectores y decreciendo entre otros. Mientras en los 60 hábitats se asociaba de manera general a vivienda y asentamiento humano, a mediados de los 80, para ciertos sectores de la academia y la política el plantear hábitat en lugar de vivienda buscaba posicionar una perspectiva integral para ampliar las nociones positivistas que operaban sobre el problema. Así, si bien en los 60 no se problematizaban los enfoques de vivienda desde el hábitat, para los 80 con ésta noción se proponía cambiar su composición desde dimensiones no sólo materiales sino sociales, culturales y políticas”

(Echeverría Ramírez, 2003: 13).

Para Sarquis (2006), puede haber habitaciones porque hay hábitos de reposo, de estudios, de aseo, de trabajo, de convivencia, etc. La arquitectura sería, de este modo, el arte útil que “crea mundos que revelan la vida real de la gente” (ibídem: 16). Estas visiones están centradas en el interior de la vivienda -y su entorno inmediato-, haciendo mención a las formas de habitar en los hogares (relacionando el estilo de vida, el diseño de la vivienda y el rol del arquitecto en esta ecuación). De este modo, se centran en comprender los diferentes estilos de vida o formas de habitar que posee cada hogar para lograr crear una vivienda que se adapte, en el mejor de los casos, a los miembros del hogar y sus hábitos. Según Cabarrou:

“Ha habido un desplazamiento del interés de los arquitectos del sujeto al objeto, una imagen concebida con sentido apriorístico, desvinculada de las prácticas vitales (...) en el período de modernización capitalista, junto al acelerado proceso de crecimiento metropolitano, la vivienda sufre un desplazamiento de su valor de uso al adquirir un valor consumible de mercancía” (Cabarrou, 2006: 10).

Estas visiones comprenden el hábitat desde una significativa base funcional y/o instrumental. Resulta posible sostener que la visión del hábitat como una cuestión preponderantemente material -a la cual muchas veces se apela- reduce sus complejidades y posibilidades. Por esta razón, para Echeverría Ramírez (2003) es necesario trascender la noción que se tiene del hábitat como construcción, estructura o como sitio donde se desenvuelve la vida humana -en cuanto refiere a techo, paredes, calle, iglesia, parques, centros comunitarios, valles, barrio, y otros- para ampliarla a la de “configuración

y establecimiento de diversos órdenes de existencia, en el plano tangible tanto como en el legal, social, económico y cultural” (Echeverría Ramírez, 2003: 21).

“Se habita desde nuestra condición de seres en busca de la realización de nuestros sentidos profundos esenciales; desde nuestra condición fisiológica dotada de corporeidad en busca de la continuación de la fuerza vital que nos explica (...) se habita desde lo simbólico, expresando y dejando huella de nuestras formas particulares de entender nuestros sentidos de la vida: estéticos, sociales y funcionales, en medio de las condiciones que nos establece el medio que habitamos” (ibídem: 17).

En definitiva:

“Así, no es sólo el panal (casa) sino todo un hábitat (entorno y contexto integral y relaciones entre y con) el que habilita la vida multidimensional de un ser y un grupo y el desarrollo de una cultura. No es el cascarón sólo sino su conexión compleja en lo micro, lo meso y lo macro” (Moreno y Múnera, 1998, citado en Echeverría Ramírez, 2003: 22).

249

De este modo, se propone en este capítulo entender la potencialidad del concepto de “hábitat” en cuanto apuesta a la transformación; esto es, una vuelta a la complejidad y a los conflictos, dejando de lado la supuesta armonía a la que invitaría el concepto cuando forma parte de ciertos discursos o propuestas que ocultan los contrastes sociales existentes. Asimismo, se intenta trascender la idea de hábitat relacionada con lo material y/o instrumental. En efecto, la relevancia dada al concepto en este escrito se centra en que el hábitat alude, como sostienen Chardon y Cifuentes (2010), a:

“Dinámicas, nexos y redes que el ser humano establece con su entorno (sobre todo humano, envuelto en un tejido social seguro, firme y estable), por esto, debe permitir vivir en un territorio con significado, donde los habitantes más

allá de estar, puedan ser” (Chardon y Cifuentes, 2010: 14).

Entendemos, desde esta noción de hábitat, que no somos sin lo que nos rodea y sin quienes nos rodean; de aquí la preeminencia dada a las miles de relaciones posibles de ser entabladas con los otros y con el espacio. Así, siguiendo lo planteado en este libro, el objeto (y el sujeto) se define por la relación que construye a través de y con el espacio. Por lo tanto, la noción es concebida desde una visión relacional la cual lleva a considerar al hábitat, en el contexto urbano:

“Como un bio-físico-eco-socio-sistema, es decir, un sistema cuyos componentes son el espacio urbano, sus ocupantes (caracterizados por un contexto y procesos sociales, económicos, históricos y culturales), el entorno natural, como físico-espacial, el contexto político-institucional y las relaciones como vínculos que estos elementos tejen entre sí” (Chardon y Cifuentes, 2010: 14).

250 —

Entendido de esta manera, el hábitat es mucho más que una vivienda; el hábitat es sentido de pertenencia, de apropiación y transformación del ser humano junto a su entorno.

En este punto, nos acercamos a la construcción de una noción de hábitat integral que esté cargada de subjetividad, afectos y símbolos. La noción, entonces, es entendida como un verbo:

“Que expresa acción o multiplicidad de acciones y que en la realidad práctica se manifiesta como interacción constante con el espacio y con quienes habitan el lugar” (Mesa Escobar, 2012: 96), y como multidimensional pues “producir hábitat pasa por las diversas formas de habitar -en lo íntimo, familiar, barrial, en lo político, en lo público, en lo privado, en lo económico-” (Ibídem, 2012: 97).

3. HÁBITAT Y ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

Desde la perspectiva de la Economía Social y Solidaria⁸:

“Se considera el hábitat como condición imprescindible para el desarrollo de diversas actividades de producción y reproducción de la vida humana” (Arroyo y Mutuberría Lazarini, 2007: 8).

Esta definición retoma cuestiones planteadas para el desarrollo del hábitat de un modo complejo e integral, dado que hace hincapié en las actividades de reproducción de la vida humana a las que éste habilita, así como también en las actividades de producción. Específicamente:

“El hábitat urbano podría ser entendido como un complejo de relaciones entre el hombre en sociedad y la naturaleza en innumerables redes de producción y reproducción, mediatizadas por el trabajo humano” (Arroyo, 2007: 37-38).

251 —

De este modo, en el campo de la ESS, se interpreta que el hábitat es un medio que rodea a los seres humanos en sociedad y éste debe permitirles el desarrollo de una “vida digna” (Arroyo, 2010).

“Esto alude a la satisfacción o a la expectativa de la potencial satisfacción por parte de los sujetos de sus necesidades socialmente constituidas y legítimamente reconocidas, y hacerlo de manera ampliada, cuidando el medio ambiente como ámbito que hace posible la vida humana” (Arroyo, 2010:38).

Arroyo elabora un marco analítico preliminar que intenta

8 La propuesta de vinculación entre el hábitat y la economía social y solidaria puede ser entendida como una perspectiva poco trabajada dado que, como establece Arroyo (2010: 35): “no se han encontrado hasta el momento trabajos que intenten vincular analíticamente el campo de la Economía Social y el del hábitat”.

trasladar el enfoque de la ESS al campo del hábitat. Dicho enfoque sugiere algunas condiciones necesarias para lograr la satisfacción de un hábitat digno⁹ para todos los seres humanos desde la perspectiva del bien común. Cabe resaltar el carácter integral de la noción de hábitat la cual se compone por diversos satisfactores de hábitat (tales como suelo, la vivienda y los servicios). Los satisfactores son entendidos como medios para la vida o medios de consumo, y no como medios para maximizar el lucro individual. De esta manera, se da prioridad al valor de uso social que se sustenta en la premisa de la “satisfacción de las necesidades de todos”. Desde esta perspectiva, se retoma a Yujnovsky (1984: 17) para sostener que vivienda es una configuración de servicios -los servicios habitacionales- que deben dar satisfacción a las necesidades humanas primordiales: alberge, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad y accesibilidad física, entre otras. También los servicios públicos urbanos poseen relevancia, dado que son entendidos como medios materiales de vida de uso colectivo para la producción y reproducción de la vida de los sujetos en sociedad; es decir, son considerados valores de uso complejo (Mutuberría Lazarini, 2010). Por último, resulta necesario considerar que, desde este enfoque, el hábitat urbano:

9 “El hábitat digno implica el acceso universal a la tierra, la vivienda y a las infraestructuras básicas y los equipamientos sociales, los servicios y los espacios de trabajo y producción en un marco de respeto de los rasgos culturales y simbólicos de la comunidad y de la preservación del ambiente, según las particularidades del medio urbano y del rural”. Extracto del Documento: “Consenso Nacional para un Hábitat Digno”, Iniciativa Multisectorial Habitar Argentina 2014 (Sitio web: <http://habitarargentina.blogspot.com.ar/>).

“Expresa las relaciones y prácticas sociales y políticas que se dan en su producción y gestión cotidiana, y en las que están implicados diversos actores -sector popular, distintas instancias gubernamentales, empresas estatales, empresas privadas capitalistas, con lógicas distintas de reproducción” (Arroyo y Mutuberría Lazarini, 2007: 10)

Es posible recuperar diversas *experiencias asociativas*¹⁰ que cuentan entre sus protagonistas a grupos de personas que, por sus propios medios, intentan acceder a un hábitat. Estas experiencias surgen como alternativas a la falta de opciones brindadas desde el Estado¹¹ o desde el Mercado para ciertos sectores sociales.¹² Si bien cada vez más -a lo largo y ancho

10 Son prácticas colectivas participativas orientadas hacia la producción y mejoramiento del hábitat basadas en: gestión asociada de recursos; trabajo colectivo; prioridad a la reproducción de la vida y no del capital especulativo; comunión de diversidad de actores (familias, técnicos, profesionales, etc.); prácticas económicas alternativas a las del sistema capitalista basadas en prácticas solidarias. Específicamente, hacemos referencia a: cooperativas de viviendas; cooperativas de provisión de servicios públicos; experiencias colectivas con el objetivo de mejorar los espacios públicos y/o la infraestructura barrial (plazas, accesos como rutas o caminos, instituciones sociales como la iglesia, la escuela, organizaciones, etc.); mejoramiento de viviendas; construcción de viviendas con materiales ecológicos (adobe, arcilla, etc.); entre otros.

11 Cabe aclarar que “Durante los últimos años, se incrementó la inversión pública en infraestructura y la construcción de soluciones habitacionales y, a partir de 2012, se puso en marcha el programa Pro.Cre.Ar, que implicó la ampliación de alternativas habitacionales para distintos sectores sociales”, extracto del Documento: “Consenso Nacional para un Hábitat Digno” Iniciativa Multisectorial Habitar Argentina 2014 (Sitio web: <http://habitarargentina.blogspot.com.ar/>).

12 “Según datos oficiales, el déficit habitacional de la Argentina en 2010 era de 2 millones de viviendas, el cual representaba un 15% del parque de viviendas del país (de un total aprox. de 13 millones de unidades). Dicho déficit habitacional es computado

del país- es posible hallar estas prácticas, lo habitual, en términos de acceso al hábitat, no es la construcción y/o mejoramiento mediante alternativas populares y colectivas, sino que este acceso al hábitat esté mediatizado por el mercado capitalista¹³ que privilegia a los sectores de mayores recursos económicos.

Los sectores de menores ingresos deben, con su propio trabajo, hacer frente a los desafíos que la reproducción de la vida implica. En su hacer colectivo “construyen” un hábitat, pues entablan relaciones con otros y con el entorno más allá de la obtención de un producto determinado -p.e. vivienda-, y entablan relaciones dinámicas que permiten la articulación entre: i) un *adentro-doméstico* (vivienda) y ii) un *afuera-público* (entorno, barrio, instituciones sociales, naturaleza, espacio

a partir de la suma de viviendas en diferentes condiciones de precariedad (hacinamiento, baja calidad de materiales, etc.) entre las cuales se incluían 660 mil viviendas que deberían construirse a nuevo. En el Gran Buenos Aires, el déficit habitacional para 2010 se lo estimó en alrededor de un 21%. [...] La evolución de los precios del suelo ilustra de manera clara la tendencia durante el último período. Según estudios realizados en algunos barrios y zonas de la Ciudad de Buenos Aires entre 2003 y 2009 el precio del suelo urbano aumentó entre 5 y 6 veces” (Informe CITRADIS 2014).

13 Retomando cuestiones expuestas en este libro, según Lefebvre (1974), el capitalismo no será capaz de llevar a cabo una planificación espacial que tienda a una mejora en las condiciones de vida de los sectores vulnerables. Esto sucede dado que el crecimiento económico más inmediato se realiza sobre nodos centrales (ciudades y/o regiones cuyas rugosidades ofrecen una rápida valorización del capital). Asimismo, sostiene que es en el espacio y por el espacio donde se genera la reproducción de las relaciones de producción capitalista pues este se halla fragmentado por el régimen de propiedad privada y se encuentra supeditado a las estrategias de mercado. En definitiva, según este autor, el capitalismo se apoya en el espacio entero; de este modo, se torna dominante y dominado.

público, etc.), sumado al iii) plano *simbólico* (centrado en los afectos, las relaciones interpersonales, la subjetividad, etc.). Por lo tanto, se evidencia en esta propuesta que el hábitat es una confluencia de lo tangible y de lo intangible en un sinfín de idas y vueltas. Estos tres elementos -íntimamente relacionados y en interacción constante- evidencian que el hábitat es una construcción compleja, multi-dimensional y dinámica, que varía según cada espacio y en cada momento histórico.

La capacidad de superar inconvenientes por parte de grupos populares en situaciones problemáticas ha estado asociada a distintas líneas interpretativas. Una pionera en los estudios latinoamericanos sobre las estrategias de supervivencia es Larissa de Lomnitz. En una investigación de la década de 1970, la autora se centra en las prácticas que hacen posible la supervivencia en los contextos de pobreza.¹⁴ Su principal argumento reside en que las redes de intercambio recíproco constituyen el mecanismo de supervivencia básico de esta población; esto es, sostiene que un estrato importante de la sociedad urbana latinoamericana asegura su supervivencia mediante el uso de la reciprocidad:

“Al compartir sus recursos, escasos e intermitentes, con los de otros en idéntica situación, el poblador de barriadas logra imponerse en grupo a circunstancias que seguramente lo harían sucumbir como individuo aislado” (De Lomnitz, 1998: 25-26).

Mutuberría Lazarini (2010) entiende que:

14 Los sectores populares “para resolver y dar solución a sus necesidades, individuos y grupos emprenden infinidad de estrategias. Dentro de éstas, la pertenencia a redes de intercambio y a organizaciones sociales constituye una herramienta central para satisfacer dichas necesidades” (Di Virgilio, 2008: 11).

“Las estrategias de supervivencia de la Economía Popular pueden así devenir en prácticas de Economía Social, planteando la posibilidad de construir otras estructuras económicas que den fundamento a otra sociedad. Otra subjetividad emerge, se prioriza el trabajo asociativo para la resolución colectiva de más y más necesidades, con o sin la mediación del mercado, recentrando la economía en el trabajo humano de calidad y en la reproducción de la vida, planteando formas alternativas de organizar la producción, la distribución y el consumo” (ibídem: 89).

Un concepto propio de este abordaje es el de “Producción Social del Hábitat” (PSH).¹⁵ Esta noción es entendida como:

“Todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas, que se realizan bajo el control de auto-productores y otros agentes sociales que operan sin fines lucrativo”¹⁶ (Ortiz Flores, 2006: 3-4).

Desde esta perspectiva, el hábitat es considerado como un “Producto social y cultural que implica la participación activa, informada y organizada de los habitantes en su

256 —

15 “El proceso de producción popular de la ciudad en Argentina tiene una larga y profusa historia, cuyo origen y masividad hay que situar en el escenario del desarrollo sustitutivo de importaciones que se inicia entre fines de los años cuarenta y principios de los cincuenta. En ese contexto -en el transcurso de los gobiernos de Perón- se establecieron importantes disposiciones estructurales en términos de políticas públicas relacionadas con la vivienda y la producción de ciudad” (Fernández Wagner, 2011: 59).

16 Más específicamente, “pueden tener su origen en las propias familias actuando individualmente, en grupos organizados informales, en empresas sociales como las cooperativas y asociaciones de vivienda, o en las ONG, los gremios profesionales e incluso las instituciones de beneficencia que atienden emergencias y grupos vulnerables. Las 4 modalidades autogestionadas incluyen desde la autoproducción individual espontánea de vivienda hasta la colectiva que implica un alto nivel organizativo de los participantes y, en muchos casos, procesos complejos de producción y gestión de otros componentes del hábitat” (Ortiz Flores, 2006: 3-4).

gestión y desarrollo” (Ibídem, 2007: 15). Por otra parte, la vivienda es considerada como un proceso y no como un producto terminado o como mero objeto de intercambio; es considerada como “acto de habitar” corriéndose de la lógica centrada en el afán de lucro. En esta línea, se intenta superar el sentido funcional atribuido, generalmente, a la vivienda en virtud de que se busca comprender la complejidad del habitar humano. De este modo, se comprende que:

“La PSH se inscribe en esta perspectiva transformadora e intenta articularse a otras muchas experiencias y búsquedas que se realizan en diversos campos, y que se niegan a aceptar un mundo condicionado y regido sólo por la procura del lucro” (ibídem, 2011: 14).

En este sentido, en el marco de la PSH se promueven y priorizan otros principios alejados de los del mercado, alejados de los centrados en los intereses económicos y en la especulación inmobiliaria. De estos principios enmarcados en la PHS se pueden mencionar: i) la *organización colectiva* y la *autogestión* (participación ciudadana, desarrollo de la autonomía y autoestima, fomento de la capacidad de gestión y control, etc.); ii) la *solidaridad* y el *compañerismo* (ayudas mutuas, redes, compromiso de devolución, compromiso y responsabilidad comunitaria, etc.); iii) el *desarrollo cultural y comunitario* (tratamiento de problemas barriales, interacción entre vecinos, espacios comunes, etc.); iv) el fomento de los *saberes propios y locales* (conocimientos de las familias y vecinos), según la necesidad y uso, dado que existe un nuevo tipo de relaciones con profesionales y técnicos (una cuestión central si se tiene en cuenta que los saberes técnicos o profesionales son considerados generalmente con mayor legitimidad frente a otros); y, v) la *protección ambiental*

(cuidado del medio ambiente, uso de materiales ecológicos, sustentabilidad, uso racional de la energía, protección y desarrollo de los espacios verdes, etc.).

4. REFLEXIONES FINALES

El hábitat es una noción que abarca múltiples dimensiones: lo social, lo político, lo material, lo económico, lo ambiental y lo simbólico. Por lo tanto, el habitar, lejos de ser un estado congelado en el tiempo, es un proceso que se transforma en cada paso, en cada vínculo, en cada espacio.

El habitar es esencial al hombre, es parte de la condición humana porque -siguiendo a Heidegger- el hombre construye y cuida, entabla vínculos constantemente con otros y con el entorno en sus prácticas cotidianas. De este modo, el habitar se configura a partir del diálogo entre el adentro y el afuera, entre el interior de la vivienda y el mundo circundante, aunque va más allá; crea mundos porque posee un contenido simbólico que trasciende lo material o funcional lo cual muchas veces es entendido como lo central de la vida humana. Así, entre el interior y el exterior se localiza un espacio fluido e interconectado que crea un “todo” sin necesidad de delimitar entre espacios. La noción de hábitat deviene, por eso, en una categoría existencial del hombre.

El hábitat se extiende trascendiendo el techo y las paredes, debido a que se basa en la construcción de sentidos vinculados a la existencia, *a ser en el mundo*, a construir el propio entorno con otros. Abarca los afectos, la posibilidad de trascendencia, de reproducción, de sociabilidad, etc. El aspecto simbólico del hábitat permite la reflexión sobre la propia existencia del ser y su constitución. De aquí la

relevancia del vínculo entre el hombre y el espacio como una red de múltiples implicancias. Al separarlos analíticamente se le quita relevancia a la construcción del espacio como posibilitador de la vida.

Dada la falta de soluciones por parte del Estado y/o del Mercado, la población de menores recursos, en muchos casos, es la que construye y/o mejora su propio hábitat y esto se cristaliza, por ejemplo, en las experiencias participativas de la Producción Social del Hábitat. Si bien la particularidad del término apunta al fenómeno de la autoproducción de viviendas, en su proceso constitutivo se construye hábitat. Estas experiencias crean hábitat porque apelan a la complejidad de las interacciones, a la resolución de conflictos como forma inherente a la vida en sociedad; porque gestionan lo material para la reproducción de la vida y no como mera mercancía; porque al construir con otro y desde otro se construye lo simbólico y lo dador de sentido así como también se construye lo público.¹⁷ Por eso, el habitar hace a la condición humana -pues más allá de las posibilidades reales y de los determinismos culturales y materiales- se habita, se construye, se cuida, se cobija y se echan raíces.

259

El hábitat es un verbo, una práctica que construye con “profundo contenido social e impacto transformador” (Ortiz Flores, 2007: 31-32). Por eso, esta noción representa un reto que posibilitaría repensar “la manera de comprender, aprender, actuar y materializar nuestra espacialidad a futuro”

17 Según Enrique Ortiz, se plantea la necesidad de pensar a la producción habitacional como generadora, no sólo de paredes y techos sino de ciudadanía consciente, productiva y responsable. Extraído del sitio web: http://www.forumsocialmundial.org.br/noticias_textos.php?cd_news=504 (consultado: 25-11-2014).

(Echeverría Ramírez, 2003: 14).

BIBLIOGRAFÍA

Arroyo M. S. y Mutuberría Lazarini, V. (2007). Experiencias de producción del hábitat popular en la Ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires: Una aproximación desde la Economía Social. 1° Congreso Internacional de Investigación en Economía Social, 22-25 de octubre. Canadá. Disponible en: http://www.tau.org.ar/upload/89f0c2b656ca02ff45ef61a4f2e5bf24/Ponencia_Arroyo___Mutuberria.pdf

Arroyo M. S. y Mutuberría Lazarini, V. (2010). Activos suelo y hábitat popular desde la perspectiva de la Economía Social. Aportes conceptuales y estudios de casa en la ciudad de Buenos Aires. En: J.L. Coraggio y V. Costanzo (2010), *Mentiras y verdades del capital de los pobres*. Imago Mundi, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Di Bitetti, M. S. (2012). ¿Qué es el hábitat? Ambigüedad en el uso de jerga técnica. En: *Ecología Austral*, n. 22. pp. 137-143, Asociación Argentina de Ecología, Comunicación breve. Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/pdf/ecoaus/v22n2/v22n2a07>

Cabarrou, N. (2006). Los modos de habitar. En: J. Sarquis, (comp.) (2006), *Arquitectura y modos de habitar*. Buenos Aires, Nobuko.

Chardon, A.C y Suárez Cifuentes, J. F. (2010). Reasentar..., más allá de cuatro muros. Un análisis a partir de la teoría y la praxis del hábitat sostenible. En: *Revista Bitácora Urbano Territorial*, v. 16, n. 1, ene.-jun., pp. 11-34, Universidad Nacional de Colombia.

Informe CITRADIS (2014). Centro de Investigación en Trabajo, Distribución y Sociedad. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Octubre 2014.

Newsletters. Disponible en: www.citradis.com.ar

De Lomnitz, L. (1998). *Cómo viven los marginados*. Editores Siglo XXI.

Di Virgilio, M. M. (2008). *La vida cotidiana de las unidades familiares. Organización comunitaria y participación: estrategias para el acceso a recursos de programas sociales*. Serie Documentos de Trabajo Universidad Nacional de General Sarmiento 1.

Echeverría Ramírez, M.; Zuleta Ruíz, F., et al. (2009) *¿Qué es el hábitat? Las preguntas por el hábitat*. Medellín, Escuela del Hábitat- CEHAP.

Echeverría Ramírez, M. C. (2003). *Hábitat versus vivienda: mirada crítica sobre el vivendismo*. Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín.

Fernández Wagner, R. (2011). La Producción Social del Hábitat en la ciudad injusta. En: *El camino posible. Producción social del Hábitat en América latina*. Programa Regional de Vivienda y Hábitat. San José, Costa Rica, Centro Cooperativo Sueco. Disponible en: <http://viviendayhabitat.ipvmendoza.gov.ar/material/Raul%20Fernandez/EI%20Camino%20Posible.pdf>

Heidegger, M. (1954). Conferencia pronunciada en el marco de la «segunda reunión de Darmstadt». En: G. Neske, *Vorträge und Aufsätze*. Pfullingen, Disponible en: http://www.heideggeriana.com.ar/textos/construir_habitar_pensar.htm
Lefebvre, H. (1974). La producción del espacio. En: *Papers: revista de sociología*, n. 3, pp. 219-229.

Lindón, A. (2009). La construcción socio-espacial de la ciudad: el sujeto cuerpo y el sujeto sentimiento. En: *Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad*, n. 1. Publicación Electrónica cuatrimestral.

Márquez, F. (2013). De territorios, fronteras e inmigrantes. Representaciones translocales en la chimba, Santiago de Chile. *Chungara, Revista de Antropología Chilena*, v. 45, n. 2, pp. 321-332.

Mesa Escobar, J. E. (2012). *Los lugares del hábitat como espacio de realización de lo político y de la política pública a través del habitar: Una propuesta teórica para el análisis del hábitat en la ciudadela nuevo occidente*. Tesis de Maestría. Medellín. Facultad de Arquitectura, Escuela del Hábitat. Universidad Nacional de Colombia.

Mutuberría Lazarini, V. (2010). Hábitat y economía Social. Contribuciones al análisis de la gestión colectiva de servicios públicos urbanos en el Gran Buenos Aires. En: J. L. Coraggio y V. Costanzo (2010), *Mentiras y verdades del capital de los pobres*. Imago Mundi, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Ortiz Flores, E. (2006). *Producción Social del Hábitat. Componente estratégico de las políticas de Estado en vivienda y desarrollo urbano*. Disponible en: <http://www.hic-net.org/document.php?pid=2864>

Ortiz Flores, E. (2007). *Integración de un sistema de instrumentos de apoyo a la producción social de vivienda*. Disponible en: www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1154 †

Ortiz Flores, E. (2011). Producción social de vivienda y hábitat: bases conceptuales para una política pública. En: *El camino posible. Producción social del Hábitat en América latina. Programa Regional de Vivienda y Hábitat*. San José, Costa Rica, Centro Cooperativo Sueco. Disponible en: <http://viviendayahabitat.ipvmendoza.gov.ar/material/Raul%20Fernandez/El%20Camino%20Posible.pdf>

Rivera Páez, J. A.; Insuasty, H. J. (2004). *Concepto de hábitat*. En: Revista de Arquitectura, n. 6, ene.-dic., pp. 36-37. Bogotá, Colombia Universidad Católica de Colombia. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=125117709009>

Sarquis, J. (2006). *Arquitectura y modos de habitar*. En: J. Sarquis, (comp.) (2006), *Arquitectura y modos de habitar*. Buenos Aires, Nobuko.

Walton, R. (2007). *Material de cátedra: Problemas de Gnoseología (clases desgrabadas)*. Buenos Aires, CEFyL.
Yujnovsky, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

7. LOCAÇÃO SOCIAL COMO ALTERNATIVA AO PROBLEMA DE HABITAÇÃO POPULAR NA REGIÃO CENTRAL DE SÃO PAULO¹

LUIZ KOHARA

FRANCISCO COMARU

MARIA CAROLINA FERRO²

1. INTRODUÇÃO

É bastante conhecido que a propriedade individual e privada constitui-se num dos elementos centrais do sistema capitalista. Entretanto, no que tange às políticas públicas habitacionais, evidências empíricas e argumentos conceituais mostram que este aspecto da propriedade pode e deve ser debatido, refletido (e questionado) com maior profundidade. Esta tarefa é desafiadora, ainda mais a partir da nova etapa de acumulação do capitalismo global iniciada na década de 1970 na qual, segundo Harvey (2013), o espaço urbano e a propriedade privada se tornaram a nova fronteira de acumulação do capital.

O problema da habitação no Brasil, com suas consequências,

1 Agradecemos a Ariel García pelo convite para participar dessa rica compilação de textos e pesquisas e pelas trocas para a realização deste capítulo e, especialmente, a Paula Cecília Rosa pela leitura atenta e comentários que enriqueceram nosso texto.

2 Correo electrónico: ferro.mcarolina@gmail.com

origens e impasses, tem sido, nos últimos anos, diagnosticado, refletido e debatido por uma quantidade significativa de autores (Bonduki, 1997; Maricato, 2012; Ribeiro, 1976). O modelo histórico e atual de produção de habitação social nas metrópoles brasileiras se baseia no tripé: produção massiva, localização periférica e propriedade privada e individual. Este modelo tem mostrado limites claros no tocante à produção de cidades sustentáveis do ponto de vista da mobilidade, do meio ambiente, socioeconômico, da inclusão socioespacial, do direito à cidade, e do acesso de todos os brasileiros à moradia digna e de qualidade.

A análise aprofundada da problemática da habitação mostra a sua complexidade, amplitude e multidimensionalidade. Além do problema do déficit quantitativo e qualitativo³, que deve ser enfrentado por meio da produção de novas unidades e da melhoria do estoque já existente, nota-se que outros aspectos, igualmente importantes, vinculados ao modelo histórico de produção de habitação de interesse social, carecem de consideração, análise e propositura de soluções. Entre esses aspectos, elencamos alguns que desafiam a produção de moradia digna⁴ no Brasil.

3 De acordo com o Plano Nacional de Habitação (Brasil, 2010), a Fundação João Pinheiro estimou para o ano de 2006 um déficit habitacional de 7,9 milhões de unidades, sendo 6,6 milhões nas áreas urbanas. Em 2010, conforme dados do censo demográfico do IBGE, estima-se um déficit habitacional de 6,49 milhões de unidades, correspondente a 12,1% dos domicílios do país (FJP, 2013).

4 Seguimos a definição de Kohara, et al. (2012: 7): “A moradia digna não é apenas um abrigo formado por paredes e telhados. Significa também que a família deve morar perto do trabalho e de equipamentos públicos como escola, creche, posto de saúde, além de ter acesso a opções de lazer. Assim, todos devem ter uma

O primeiro é o desafio da moradia de interesse social bem localizada, ou seja, próxima do local de trabalho e inserida em área com oferta de infraestrutura e serviços urbanos essenciais (Comaru, 2013). Sabe-se, por exemplo para o caso da cidade de São Paulo, que desde as últimas décadas, boa parte dos trabalhadores tem sido forçada a morar cada vez mais distante dos locais onde há maior oferta de postos de trabalho e serviços públicos. Os bairros e municípios que tiveram as maiores taxas de crescimento nas últimas quatro décadas referem-se justamente aqueles mais periféricos. Nota-se que entre as áreas que mais cresceram, destacam-se as áreas sob proteção ou restrição ambiental⁵.

O censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) 2010, identificou que o ritmo deste processo de esvaziamento populacional das áreas centrais tem diminuído nos últimos anos (2000-2010) e até apresentado reversão em alguns distritos do município de São Paulo, devido ao aumento do interesse do mercado imobiliário (Nakano e Kohara, 2013). No entanto, a produção de habitação de interesse social continua seguindo a lógica de produção periférica da cidade⁶.

moradia com boa estrutura física, localizada próxima à infraestrutura urbana e, fundamentalmente, dispor da documentação do imóvel”

5 Somente nas bacias das represas Billings e Guarapiranga já existem mais de 1,5 milhão de moradores dentro de áreas protegidas (Martins, 2006).

6 Cabe salientar que atualmente a grande maioria das unidades de habitação de interesse social é produzida por empresas do setor da construção civil por meio de recursos públicos subsidiados para financiamento à população de baixa renda. O principal programa habitacional vigente do Brasil, o Minha Casa, Minha Vida foi concebido com forte influência chilena e mexicana após a crise econômica mundial de 2008. O Programa teve como

Outro desafio se refere à produção de moradia acessível do ponto de vista econômico-financeiro. Cerca de 92% do déficit habitacional urbano brasileiro se concentra nas famílias com renda entre zero e R\$1.200,00⁷ (Brasil, 2010)⁸. No entanto, os programas habitacionais e seus financiamentos em geral, na prática, têm dificuldades claras de privilegiar essa faixa de renda. Como consequência, parte significativa dos trabalhadores e da população de baixa e baixíssima renda não tem conseguido cumprir os requisitos mínimos de acesso aos financiamentos para aquisição da casa própria.

Por último, destaca-se o desafio da permanência no tempo da garantia do direito à moradia à população de baixa renda. Sabe-se que parcela considerável das unidades habitacionais produzidas e financiadas tem sido, com o decorrer do tempo, repassada para famílias com renda ligeiramente ou bastante superior ao inicialmente planejado. Este processo em geral ocorre por meio de venda do imóvel, que pode se dar a partir de uma formalização em registro de cartório e órgãos

267

meta enfrentar o déficit quantitativo por meio da produção massiva de unidades habitacionais, de um lado, e impactar o sistema econômico por meio do estímulo à indústria da construção civil e mobilização de toda cadeia de produção, de outro, como resposta à crise econômica. O programa se estruturou a partir de algumas modalidades de subprogramas. Nota-se que as construtoras têm um papel central no processo produtivo, que passa pela escolha do terreno, projeto e construção. O governo viabiliza crédito tanto ao consumidor, quanto ao produtor (Cardoso e Aragão, 2013).

7 No ano de 2014, o valor de R\$1.200,00 equivale a aproximadamente USD 460,00 (cambio oficial de USD 1,00 correspondente a R\$2,60 em 15/11/2014).

8 Em 2010, do déficit urbano (5,9 milhões), estima-se 62,7% das famílias nestas condições possuíam renda familiar de até três salários mínimos (FJP, 2013).

públicos ou ainda de maneira informal e à margem dos sistemas de registros (Azevedo, 1988; Ferreira, 2012). Além disso, em parte considerável das unidades financiadas ocorre inadimplência no pagamento. Esses fenômenos, muitas vezes têm sido associados aos processos de elitização e gentrificação⁹ que tem caracterizado em parte as cidades brasileiras nos últimos anos (Reina, 2013).

Este capítulo busca, diante dos desafios encontrados pela população de baixa renda de acesso à moradia digna, contribuir para a reflexão a respeito de formas alternativas de acesso e produção de habitação de interesse social que visam escapar da lógica de produção periférica do urbano e garantir o direito à cidade. Especificamente, discute a experiência da denominada *social housing* ou locação social na qual a propriedade do imóvel é pública e visa a produção habitacional em regiões com infraestrutura consolidada. Em última instância, coloca-se em xeque a propriedade privada e individual como resposta exclusiva e destaca seus limites para garantir o direito à cidade nas metrópoles brasileiras.

O capítulo está dividido em quatro partes, além da presente introdução. A primeira, traz aspectos da experiência europeia de produção de habitação social através de imóveis públicos. A segunda trata dos aspectos conceituais relativos à locação social e a terceira traz uma reflexão sobre a experiência do

9 Utilizamos neste trabalho a seguinte conceituação de gentrificação: “o processo de transformação da composição social dos residentes de um bairro, mais precisamente da substituição de camadas populares por camadas médias assalariadas; e se constitui em um processo de natureza múltipla: de investimento, de reabilitação e de apropriação, por essas camadas sociais, de um estoque de moradias e de bairros operários ou populares” (Hamnett, 1991 citado em Mourad, 2011: 7).

Programa de Locação Social na região central do município de São Paulo, a partir de pesquisa realizada pelo Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos em 2011. Por fim, encerra-se com algumas considerações finais sobre o tema.

2. NOTAS SOBRE A EXPERIÊNCIA EUROPEIA EM PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO SOCIAL E PÚBLICA¹⁰

Com a crise do capitalismo no final do século XIX, as condições de vida e de saúde nas cidades da Europa Ocidental agravaram-se e entendeu-se que o Estado deveria intervir para permitir que se criassem as condições de acesso massivo da população a níveis de cidadania desejáveis. A política de habitação foi considerada, juntamente com a educação e a saúde, um dos pilares do Estado de Bem Estar Social europeu do século XX. A necessidade de prover os países com mão de obra trabalhadora saudável levou à formulação de intervenções consistentes no que tange a moradia popular¹¹.

269

No caso da Inglaterra, em 1890, pela primeira vez, aprovou-

10 Parte das informações neste item foram levantadas a partir de entrevistas realizadas com especialistas europeus durante pesquisa de pós-doutorado em 2011, financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) ao co-autor Francisco Comaru. Tem destaque a entrevista realizada com o professor Hugo Hinsley da *Architecture Association* de Londres e com a professora Youngha Cho da *Oxford Brooks University*, em 2011.

11 Curiosamente (mas não sem sentido) as primeiras unidades de habitação social foram produzidas pelo Ministério da Saúde do Reino Unido – naquela época a relação entre as condições de moradia e de saúde já era bastante óbvia para os governantes.

se uma lei que deu poderes para os governos locais proverem habitação social para a população trabalhadora na modalidade denominada *social housing*¹², onde o imóvel se mantinha público, sendo alugado a valores subsidiados para os trabalhadores. A produção e gestão da habitação pelo governo local permitiu um *mix* social e urbano muito importante: que em cada bairro de Londres, incluindo aqueles extremamente elitizados e turísticos¹³, fossem produzidos conjuntos de *social housing*.

Até início dos anos 1980 foram produzidos milhões de unidades de habitação social pública, que equivalia a mais de 35% do estoque total de unidades residenciais do país. Entretanto, com a implementação das políticas neoliberais sob o governo de Margaret Thatcher (1979-1990), foi aprovada uma lei federal que obrigava o governo local a vender a habitação ao inquilino, se este quisesse comprar¹⁴. Mais de um milhão de unidades públicas foram vendidas forçadamente, contra a vontade dos governos locais.

Foi assim que na Inglaterra, a partir dos anos 1980, iniciou-

12 O termo em inglês *social housing*, utilizado em países europeus, corresponde ao que denominamos no Brasil de “locação social” ou “habitação social pública”. Refere-se à moradia de interesse social, mantendo-se o imóvel sob propriedade do poder público.

13 É o caso de *Hampstead e Westminster*, em Londres, por exemplo.

14 Dois eventos políticos foram particularmente significativos, considerando a história recente da habitação social: o *Housing Act* de 1977 que definiu para os *Local Council* a obrigação estatutária de provisão de habitação para os sem-teto e o *Housing Act* de 1980 que estabeleceu o direito de compra, dando aos inquilinos das moradias sociais das Autoridades Locais o direito de aquisição (Gregory, 2009).

se um imenso processo de transferência de imóveis – principalmente por meio de venda de parte significativa do estoque público existente – do Estado para os inquilinos, que puderam comprar a preços muito acessíveis. Até 2005, cerca de 1,7 milhões de moradias foram vendidas sob o *right to buy*. Restaram como públicas aquelas localizadas em áreas menos valorizadas, deterioradas, estigmatizadas e de menor interesse do mercado imobiliário.

Este processo de privatização e mercantilização da moradia foi seguido de uma valorização imobiliária, ou seja, de um aumento muito intenso nos preços, de modo que as pessoas que estavam nas áreas mais centrais e valorizadas venderam suas residências. Produziu-se dessa forma, contraditoriamente, um aumento do déficit habitacional. Em 2009 estimava-se cerca de 1,8 milhões de famílias na lista de espera para residir numa moradia pública (Gregory, 2009). Tal déficit não está sendo atendido e a tendência é de ocorrer expulsão dos moradores de habitação social localizadas nas áreas mais centrais. Assim, articulado à dinâmica populacional intra-metropolitana, esta temática possui relação importante com o debate da habitação social em áreas centrais e o processo de gentrificação que vem sendo teorizado e discutido por diversos autores, principalmente nos Estados Unidos e Europa (Smith, 2011).

Com os drásticos cortes na habitação social, restaram os *Housing Associations* e programas de habitação para grupos específicos como idosos e deficientes físicos, ou seja, políticas restritas e focalizadas. Como consequência do processo de mercantilização da moradia, o Estado se afastou do serviço de provisão de moradia social. Afastou-se

também o setor privado que não tem interesse em atender a demanda dos grupos de menor renda. O resultado foi que o processo de venda e revenda no âmbito do mercado privado beneficiou alguns grupos que se apropriaram individualmente do subsídio oferecido pelo Estado no ato da compra e pela valorização dos imóveis em curto espaço de tempo.

Assim, é possível perceber que após 1980 ocorre um processo generalizado de enfraquecimento constante da participação do Estado na provisão da habitação social para a classe trabalhadora na Inglaterra e em diversos países da Europa. Com raras exceções, como a Suécia, Alemanha e até pouco tempo a Holanda, entre outros nórdicos, a maior parte dos países europeus vem, de forma muito acelerada, realizando uma transição que alguns autores chamariam de “desbalanceada” entre a oferta de locação social, da locação privada e os estímulos e subsídios para aquisição da casa própria. O resultado tem sido a privatização do estoque público (Balchin, 1996).¹⁵

272 —

Apesar das crises econômicas e do recorte nas políticas do Estado de Bem Estar Social, nota-se que a política de produção e gestão de conjuntos de habitação social e pública foi um sucesso na Europa durante muitas décadas e ainda é importante para milhões de famílias e para a maioria dos países da Europa ocidental. A Alemanha, por exemplo, conta atualmente com cerca de 40% de moradias de *social housing*

15 Entretanto há esforços muito interessantes em curso, como no caso da Bélgica e região de Bruxelas que continua lutando para produzir unidades de locação social na região central, assim como de Lyon na França, cuja prefeitura tem encomendado ao *Pact Arim* estudos para compra de prédios no centro da cidade para produção de habitação social.

relativamente o seu estoque total de residências; a Bélgica conta com 7%, Inglaterra com cerca de 11%, Espanha com menos de 10% e a França com cerca de 20% (Mullins e Murie, 2006).

O caso Europeu merece destaque aqui, considerando que se trata de uma experiência de produção massiva, com destaque para os períodos pós-guerra, num contexto de reconstrução das cidades (e dos países) e de implantação do Estado de Bem Estar Social que viabilizasse um padrão de dignidade para todos os europeus. Apesar da produção massiva, nota-se que ocorreu uma preocupação importante com a qualidade dos conjuntos e com a propriedade pública ou coletiva da habitação. A experiência europeia tem servido de referência em diferentes continentes para a implementação de projetos habitacionais de locação social.

3. ASPECTOS CONCEITUAIS RELATIVOS À LOCAÇÃO SOCIAL

Importante ressaltar alguns aspectos diferenciadores no que concerne a proposta de habitação para apropriação individual por meio do financiamento e compra do imóvel e a proposta de habitação para uso, sem o direito de compra e apropriação individual. A locação social nas suas diferentes modalidades segundo o país ou cidade, se enquadra no segundo caso.

Caracteriza-se pelo fato das famílias residirem em imóvel público e pagarem aluguel subsidiado ao poder público. O valor do aluguel é subsidiado e, geralmente, fica vinculado à renda familiar e não ao valor de mercado do imóvel,

o que garante que será acessível, do ponto de vista do comprometimento financeiro. Na locação social a família que reside tem o direito à moradia garantido, por meio do direito de morar dignamente, mas não tem o direito de vender individualmente para o seu próprio lucro.

A locação social constitui-se em uma das formas de manter a moradia fora do mercado e protegida do mesmo, assim como de assegurar o investimento público para o interesse social no longo prazo. Uma vez que a moradia é pública e não poderá ser vendida, o investimento de recursos públicos na produção da moradia torna-se um investimento de caráter mais permanente, protegido das turbulências do mercado imobiliário que, em regiões sujeitas a grande valorização imobiliária, pode pressionar a população de baixa renda a vender ou repassar suas casas e se mudar para regiões mais baratas da cidade – processo conhecido como expulsão branca¹⁶.

274 —

A experiência empírica mostra, tanto no caso brasileiro como no europeu, que quando se produz moradia social prioritariamente voltada para compra e propriedade individual, simplesmente injeta-se recursos públicos dentro do mercado de moradias e este processo ajuda a dinamizar

16 Tipo de expulsão que ocorre por meio de pressão das forças econômicas do mercado imobiliário. É tão grave quanto a reintegração de posse e o despejo, uma vez que produz consequências similares, retirando as pessoas de suas casas originais, mas ao contrário dessas, é mais silenciosa e menos visível. Em geral as pessoas não suportam a pressão de ofertas do mercado para compra do imóvel, muitas vezes, num contexto de dificuldade de arcar com os custos de manutenção da moradia, como contas de água, energia elétrica, imposto predial territorial urbano, taxa de condomínio, etc.

e inflar o próprio mercado, beneficiando prioritariamente proprietários e investidores. Dessa forma, o investimento público acaba tendo o efeito contrário ao desejado e dificulta ainda mais o acesso da população de baixa renda a uma moradia adequada, seja por meio da compra, seja por meio do aluguel no mercado privado.

Sobre a inflação dos preços no mercado brasileiro, segundo Maricato (2013), em um contexto de alto investimento do Governo Federal através do Programa Minha Casa Minha Vida (de financiamento para aquisição habitacional), em São Paulo o preço dos imóveis aumentou 153% entre 2009 e 2012. No Rio de Janeiro, o aumento foi de 184%.¹⁷ Já os assentamentos irregulares, entre eles favelas, baixadas, palafitas e outros, cresceram 75% entre 2000 e 2010¹⁸ (IBGE, 2011), enquanto a população brasileira aumentou apenas 12,3% no período. Segundo Maricato (2013), a terra urbana permaneceu refém dos interesses do capital imobiliário.

275

Observa-se que muitos países europeus fizeram a opção de construir uma porcentagem considerável de habitação social protegida do mercado, criando um parque público de habitação de interesse social, e vários outros fizeram esta produção dentro do mercado. São decisões politicamente diferentes, que têm forte impacto social, econômico e ambiental nas cidades.

17 No mesmo período, a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) produzido pelo IBGE foi de cerca de 22,5% (Extraído da página web: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultinpc.shtm Consultado 14-11-2014).

18 Passando de 6,5 milhões de pessoas (o equivalente a 3,9% da população) para 11,4 milhões (6% da população do país) (IBGE, 2011).

A Alemanha, atualmente o país mais próspero e rico da Europa, por exemplo, possui um mercado de residência privado relativamente fraco, com cerca de 40% do estoque de moradias pertencentes aos programas de locação social. Ao deter um percentual considerável do estoque de unidades habitacionais de uma cidade ou país, nota-se alguns casos em que o governo amplia a sua capacidade regular indiretamente o preço dos aluguéis praticados, limitando o aumento desenfreado dos preços, algo essencial para as políticas urbanas contemporâneas.

No contexto de países periféricos, marcados por um padrão de urbanização predatório, desigual e excludente, os recursos e serviços estão distribuídos de forma fortemente assimétrica criando cidades divididas, cindidas pela divisão das classes sociais no espaço urbano (Rolnik, 2014). Quando se separa habitação da malha urbana, ou seja, quando não se tem um modelo de desenvolvimento urbano holístico, gera-se a periferização e segregação socioterritorial, ocasionando o conhecido problema da “localização” nas cidades (Maricato, 2012). Em outras palavras, descumpre-se o direito à cidade.

O Direito a Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado (Carta Mundial pelo Direito à Cidade de 2006).¹⁹

19 Extraído da página web: <http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf> Consultado: 14-11-2014.

Nesse sentido, cabe destacar o importante debate sobre direito à cidade que a locação social suscita. Ademais da garantia do direito à moradia desvinculado do direito à propriedade individual e privada (protegida do mercado imobiliário), a locação social visou garantir, na experiência da cidade de São Paulo, por exemplo, o acesso a uma boa localização no espaço urbano.

Desde uma perspectiva dialética e de uma visão relacional do espaço, as quais se subscreve este livro²⁰, as distribuições espaciais e as diferenciações geográficas são resultado dos processos sociais, mas, ao mesmo tempo, condicionam o funcionamento desses processos. Dessa forma, o espaço é mais do que um resultado, ele é parte da explicação. Dessa forma, aspectos centrais como a localização, a distância, a movimentação e as distribuições, são processos sociais produzidos pelo espaço.

277 —

Por sua vez, ao considerar uma definição relacional de poder, na qual deriva que toda relação é fonte de poder, o espaço (definido de forma relacional) é considerada fonte de poder e o poder um produtor do espaço (Haesbaert, 2012). Assim, a localização e a distribuição dos objetos/serviços e sujeitos na cidade é fonte de poder, poder espacial. Para a política urbana significa dizer que a localização na cidade facilita ou dificulta acesso a serviços, bens e possibilidades e, em última instância, a direitos sociais, afetando a qualidade de vida dos cidadãos. A localização passa, assim, a ser um instrumento de acesso a direitos ou, em outras palavras, um instrumento de poder que permite a concretização (ou não) do Direito à

20 Ver Capítulo 1 desta obra, de Ariel García para uma definição conceitual de espaço e poder.

Cidade.

No Brasil, a produção de habitação de interesse social segue, historicamente, a lógica de produção periférica da cidade. Frente às restrições de infraestrutura sofridas pelas populações das periferias, à exploração nos cortiços do centro, ao grande número de imóveis vazios nas áreas centrais, já na década de 1980 inicia-se a discussão sobre o direito da população de baixa renda morar dignamente na região central. A locação social ao colocar no centro do debate a “boa localização” e o acesso da população de baixa renda aos centros metropolitanos com infraestrutura consolidada, pode ser pensada como uma resistência à lógica dominante de desenvolvimento urbano centrada no projeto político neoliberal²¹. Constituiria assim parte de uma luta por um “contra-espço” nos termos de Lefebvre (1974).

278 —

O Estatuto da Cidade²² veio justamente buscar enfrentar essa lógica que preponderou historicamente no país, trazendo princípios e instrumentos para embasar a política e a gestão urbana de forma holística e limitar a reprodução da segregação socioterritorial, visando cidades mais justas. Um exemplo disso é o princípio constitucional da função social da propriedade, regulamentado pelo Estatuto. No

21 Para uma definição de projeto político neoliberal ver Dagnino (2004).

22 É uma lei federal (n. 10.257 de 2001) que diz como deve ser feita a política urbana em todo o país. Seu objetivo é garantir o Direito à Cidade para todos. Reconhece e qualifica o direito à cidades sustentáveis como um dos direitos fundamentais da pessoa humana. É considerada uma das legislações de política urbana mais avançadas do mundo (Fernandes e Alfonsin, 2009 citado em Trindade, 2012; Fernandes, 2007 citado em Trindade, 2012).

entanto, ele enfrenta fortes resistências e desafios para sua concretização (Trindade, 2012).

Por fim, cabe salientar que a locação social, em algumas experiências como a da cidade de São Paulo, não é pensada como uma alternativa habitacional definitiva, mas sim “transitória”, onde a família ou indivíduo de baixa renda, através da segurança de uma moradia digna e de aluguel compatível com sua renda, tem a possibilidade de estabilizar e melhorar suas condições socioeconômicas, podendo posteriormente ser encaminhado para um programa de aquisição de moradia. A habitação social pública requer, dessa forma, o acompanhamento de técnicos sociais do poder público, no sentido de contribuir com a melhoria das condições de vida da família.

4. A EXPERIÊNCIA DE LOCAÇÃO SOCIAL NO CENTRO DE SÃO PAULO

Historicamente, a propriedade privada e individual da moradia é uma reivindicação das lutas populares no Brasil. Para explicar tal predileção destacam-se, entre outros fatores, o histórico da propriedade imobiliária como forma de renda no país; a insegurança em relação à previdência social, transformando a propriedade de moradia em uma garantia; e a ideologia da “casa própria”, difundida na era Vargas e reforçada no período do regime militar (Kohara, et al. 2012). Neste contexto, o debate sobre a questão da habitação social pública sempre enfrentou resistências.

Inspirado na experiência europeia, ocorreram na cidade de São Paulo, nas décadas de 1980 e 1990, debates e

reflexões sobre a proposta de habitação popular através da locação social. No entanto, houve resistência tanto do governo municipal como dos movimentos populares. Já na década de 2000, a valorização da terra no centro da cidade, derivava em um alto custo da produção habitacional. Tal realidade inviabilizava o financiamento de imóveis para a população de baixa renda na região central, pois para tal seriam necessários subsídios altíssimos que a prefeitura não poderia arcar²³.

A partir de 2001, na gestão da prefeita Marta Suplicy do Partido dos Trabalhadores (PT), provocada pela pressão da luta popular²⁴, a Prefeitura toma a iniciativa de produzir habitação de interesse social no centro da cidade, com o Município mantendo-se proprietário dos imóveis e alugando-os a baixo custo para as famílias de baixa renda. Inicia-se assim o Programa de Locação Social²⁵ como uma alternativa

23 Historicamente, o valor do financiamento para a compra da habitação popular sempre esteve vinculado ao valor do imóvel. Tal valor deveria, obrigatoriamente, retornar aos cofres públicos por meio das prestações pagas pelos beneficiários. Assim, as famílias de baixa renda (principalmente aquelas até três salários mínimos) não tinham possibilidades de acessar ao financiamento público de habitação popular. O Programa de Locação Social muda esta realidade porque os imóveis se mantêm como patrimônio público.

24 Na referida gestão, diversas lideranças de movimentos de moradia, assim como atores de organizações sociais e de setores progressistas da academia, passaram a atuar na Prefeitura em cargos na Secretaria de Habitação e em outras áreas como de planejamento urbano. Assim, a pressão social para a viabilização de habitação de interesse social na região central (e em outras regiões da cidade) ocorreu tanto externa como internamente ao governo municipal.

25 O Programa de Locação Social foi estabelecido pela Resolução nº 23, de 12 de junho de 2002, pelo Conselho Municipal de Habitação de São Paulo.

que visava garantir a inclusão habitacional da população de baixa renda na região central, mantendo o trabalhador próximo à infraestrutura urbana.

A experiência paulista foi a primeira do país e, até o momento, se mantém como a única como parque público de habitação popular. Foram construídos ou reformados prédios na região central destinados ao Programa de Locação Social, viabilizando cinco empreendimentos e um total de 853 unidades habitacionais.

O Programa é dirigido a pessoas sós e a famílias, cuja renda familiar seja de até três salários mínimos²⁶ ou aqueles cuja a renda per capita familiar seja inferior a um salário mínimo. É prioritariamente destinado à população que se encontra nas seguintes situações: pessoas acima de 60 anos; pessoas em situação de rua; pessoas portadoras de deficiência; e moradores em áreas de risco e de insalubridade.

281 —

O aluguel é pago à Prefeitura e o valor fica vinculado à renda familiar e não ao valor de mercado do imóvel, o que garante que será um aluguel baixo. O valor varia entre 10% e 12% da renda das famílias de até três salários mínimos, podendo atingir até a 15% para famílias com renda superior a três salários mínimos (mas com renda *per capita* inferior a um salário mínimo).

A tabela a seguir, demonstra os valores médios pagos no ano de 2011, evidenciando como estes são baixos e acessíveis comparados com os valores de mercado praticados no centro da cidade de São Paulo. Conforme Kohara (2013),

²⁶ O salário mínimo vigente é de R\$724,00 (em 01/01/2014),equivalente a aproximadamente USD 278,00 (cambio oficial de USD 1,00 correspondente a R\$ 2,60 em 15/11/2014).

os valores em 2011 gravitavam em torno de R\$500,00²⁷ em habitações em cortiços precários localizados no bairro da Luz (região central).

Nome do Empreendimento	Nº de Unidades	Ano da Entrega	Valor Médio do Aluguel*	Valor Médio do Condomínio
Olarias	137	2004	R\$ 37,50	R\$ 35,00
Residencial Parque do Gato	486	2004	R\$ 37,50	R\$ 22,00
Vila dos Idosos	145	2007	R\$ 46,50	R\$ 35,00
Senador Feijó	45	2009	R\$ 46,50	R\$ 40,00
Asdrúbal do Nascimento	40	2009	R\$ 46,50	R\$ 40,00

Fonte: Kohara et al. (2012)

*Valores referentes ao ano de 2011. O salário mínimo vigente naquele ano era de R\$540,00 (em 01/01/2011) e passou a R\$545,00 (em 01/03/2011), equivalente a aproximadamente a USD 330,00 (cambio oficial de USD 1,00 correspondente a R\$ 1,65 no mês de março).

Na experiência de São Paulo, a locação social não é considerada uma alternativa habitacional definitiva, sendo concebida como uma etapa “transitória” visando a estabilização e melhoria das condições de vida da família. O Programa foi concebido como parte de uma política

27 Equivalente a aproximadamente USD 303,00 (cambio oficial de USD 1,00 correspondente a R\$ 1,65 no mês de março).

habitacional mais ampla, devendo estar associado a programas de atendimento habitacional definitivo, quase que exclusivamente vinculado à aquisição de propriedade privada individual, a “casa própria”. O prazo do contrato inicial da locação social é de 48 meses, podendo ser renovado uma única vez por mais 48 meses. Assim, após o período máximo de oito anos a família ou o indivíduo deve ser encaminhado para moradia definitiva.

A gestão condominial é de responsabilidade da Prefeitura podendo ser realizada diretamente por ela, terceirizada ou gerida de forma compartilhada com os moradores e movimentos sociais. Igualmente, o trabalho social deve ser realizado por técnicos da Prefeitura. Ele tem como objetivo estimular a inserção social e a capacitação profissional dos moradores. A cada dois anos a Prefeitura deve fazer nova avaliação socioeconômica das famílias moradoras. A experiência de São Paulo também conta com trabalho social realizado por movimentos de moradia²⁸.

283

5. SÃO PAULO: AVANÇOS E DESAFIOS DO PROGRAMA DE LOCAÇÃO SOCIAL

A experiência do Programa de Locação Social da cidade de São Paulo possibilita, ao campo de pesquisadores brasileiros e de outros países, uma oportunidade concreta de análise dos prós e contras, avanços e desafios dessa alternativa de habitação de interesse social.

Nesse sentido, o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos

28 Para maiores detalhes dos movimentos que atuam nos empreendimentos de locação social e da avaliação dos moradores sobre o trabalho social dos mesmos ver: Kohara et al. (2012).

realizou em 2011 uma importante pesquisa (Kohara et al. 2012). Esta teve como objetivo identificar expectativas, críticas, desafios e avanços significativos do Programa de Locação Social, junto a moradores, lideranças de movimentos de moradia e gestores públicos²⁹.

De acordo com a pesquisa, 80% dos moradores entrevistados consideram positivo ter uma moradia adequada, mesmo que ela não seja própria e que se pague aluguel para a Prefeitura. Tal percepção sinaliza que o Direito à Moradia e o Direito à Propriedade começaram a ser compreendidos de forma independente e que a maior parte das resistências iniciais foram superadas. *“De forma geral, a experiência de morar em locação social tem demonstrado que não é necessário ter casa própria para morar bem e dignamente”* (Kohara et al. 2012: 26).

A pesquisa revelou que existe uma significativa diferença entre a expectativa dos idosos e dos adultos com família. Para os idosos, a locação social é uma alternativa de moradia definitiva, pois teriam dificuldade em acessar e pagar um financiamento da casa própria e não gostariam de ter compromissos longos com altas prestações para adquirir um bem. Já para os adultos com famílias, o aluguel social

29 A pesquisa teve caráter qualitativo, sendo realizada entre os meses de agosto e novembro de 2011, em parceria com o Instituto Pólis e com o apoio de Oxfam Grã Bretanha. Foi realizada por meio da aplicação de questionário a 28 pessoas, sendo elas 20 moradores, cinco lideranças de movimentos de moradia e três gestores públicos. Para cada público foram aplicados questionários diferentes. Os moradores entrevistados foram escolhidos de modo a abranger as diferentes situações habitacionais anteriores à locação social: cortiços, pensões, favelas, ocupações ou em situação de rua. Agradecemos ao Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos pelas informações, tabelas e gráficos cedidos.

é considerado um passo intermediário para a conquista da casa própria.

Como os beneficiários são pessoas de baixíssima renda estes, antes do Locação Social, chegavam a comprometer mais de 50% da renda familiar com o aluguel, o que limitava o suprimento das necessidades básicas da família. De acordo com a pesquisa, a maioria das famílias que pagava aluguel antes do ingresso ao Locação Social teve diminuição de seus gastos com este item, o que corresponde a 65% dos entrevistados. Para aquelas famílias que afirmaram ter aumentado a despesa com moradia, 35%, a situação justificase pelo fato de serem provenientes de favelas, ocupações ou situação de rua, onde não pagavam aluguel.

Dessa forma, para a maioria, o valor economizado com o aluguel ampliou o poder de consumo da família, permitindo que investisse no próprio desenvolvimento social. As áreas em que as famílias mais investiram o dinheiro foram: consumo (eletrodomésticos, produtos e bens para o lar, vestimenta, telefone e internet etc.), 39%; saúde, remédios e alimentação, 31%; lazer e viagem, 14%; poupança e pagamento de despesas, 11%; educação, 5%.

A melhoria das condições e da qualidade de vida se deu também pelo fato da locação social estar localizada na região central da cidade, próxima à oferta de emprego e aos serviços públicos (hospitais, escolas, creches, transporte, etc.). Reduziu-se consideravelmente o tempo e o gasto com transporte público e possibilitou o acesso ao lazer e à cultura. Também foi ressaltado o fato dos moradores estarem menos expostos à violência e à criminalidade.

O depoimento de uma das moradoras entrevistadas evidencia o acesso à moradia digna através da locação social: estabilidade na moradia, apesar de não ser propriedade própria; localização na região central que permite acesso aos serviços públicos e melhora a qualidade de vida, ou seja, a concretização do direito à cidade; e a acessibilidade econômica da moradia, permitindo não só morar bem como economizar e investir no desenvolvimento social da família.

“Apesar do fato de não termos o título da propriedade e o projeto (Programa de Locação Social) ainda não ter sido todo implementado, antes morávamos debaixo da ponte, quase dentro do rio, junto com baratas e ratos. Hoje, vivemos no centro, com maior estabilidade e qualidade de vida, e próximos a opções de saúde, emprego, e diversão” (Marinês Silva, Parque do Gato) (Kohara et al., 2012: 29).

Historicamente no Brasil, quando ocorre provisão habitacional por meio da produção pública, o poder público sempre teve como prática responsabilizar-se pelo imóvel somente até a entrega das chaves ao proprietário. Na experiência de São Paulo do Locação Social, a Prefeitura precisou adaptar-se a novas práticas como a gestão condominial, já que o imóvel é de sua propriedade.

Com relação à gestão do condomínio, a pesquisa mostrou que quando há participação dos moradores e de movimentos de moradia, ela se torna mais eficiente e o grau de satisfação dos moradores aumenta. Além disso, o prédio é melhor cuidado, os moradores pagam em dia e há maior facilidade para administrar. Desta forma, o trabalho feito em parceria entre movimento e Prefeitura, denominado gestão compartilhada, se mostrou a solução mais adequada segundo a maioria dos entrevistados, sendo eles tanto moradores, movimentos

sociais e poder público.

A obrigatoriedade do trabalho social da Prefeitura no pré e no pós morar foi concebida para favorecer a inserção social dos moradores, de modo a se organizarem até mesmo para que as famílias possam acessar outros programas habitacionais. No entanto, na experiência de São Paulo, houve descontinuidade do acompanhamento social realizado pela Prefeitura de uma gestão para a outra, levando a um “abandono” das famílias após a gestão da prefeita Marta Suplicy (Partido dos Trabalhadores, 2001-2004).

A pesquisa revelou insatisfação dos moradores com o trabalho social da Prefeitura. Por outro lado, mostrou que quando os movimentos de moradia estão mais atuantes no empreendimento, como é o caso dos prédios Senador Feijó e Vila dos Idosos, o grau de satisfação dos moradores sobre o trabalho social desenvolvido é elevado.

Dessa forma, a gestão condominial e o trabalho social realizados pela prefeitura se mostraram como desafios, verdadeiros gargalos da experiência de São Paulo e que precisam ser enfrentados. Tanto pela qualidade do serviço prestado como pela descontinuidade do mesmo na mudança de gestão pública, os moradores avaliaram negativamente essas duas questões. Por outro lado, como possibilidade de avanço para estas e futuras experiências, a participação dos moradores e a presença do movimento social na seleção das famílias, na gestão do condomínio e no trabalho social se revelou como positiva, além de favorecer a mediação com o poder público.

Além disso, o poder público não tem ampliado o Programa

e nem mesmo encaminhado as famílias participantes para alternativas de moradia definitiva. Assim, permanece o desafio de articular o Locação Social com outros programas habitacionais. Atualmente, devido à falta de uma política que produza novas moradias de interesse social para a região central, o Locação Social se encontra isolado e termina sendo uma alternativa “definitiva”, já que as famílias participantes, que deveriam haver sido encaminhadas no prazo de oito anos para programas de financiamento de moradia própria, todavia permanecem.³⁰

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que está em jogo na experiência de locação social na cidade de São Paulo não é somente o acesso à moradia para população de baixa renda, urgente e crítico num contexto que as famílias com renda mensal de até R\$1.200,00 representam 92% do déficit habitacional urbano no país (Brasil, 2010) e têm dificuldades históricas para acessar programas de financiamento. Além de garantir o acesso a essa faixa de renda, o Programa de Locação Social, da forma como foi idealizado e implementado na cidade, traz para o debate da política urbana um outro modelo de desenvolvimento, diferente do modelo tradicionalmente vigente no país, que separa habitação da malha urbana. A locação social parece contribuir a reforçar um modelo de desenvolvimento urbano holístico, fortalecendo a articulação da política urbana com a política habitacional.

30 Os empreendimentos Olarias e Parque do Gato completaram dez anos de inaugurados em 2014 e não houve encaminhamentos de famílias para a moradia definitiva.

Neste contexto, a locação social aparece como uma alternativa que visa questionar duas lógicas centrais do modelo histórico brasileiro de acesso e produção de habitação de interesse social: a exclusividade da propriedade privada como alternativa habitacional e a localização periférica das unidades.

Com relação ao primeiro, o fato de o imóvel manter-se como propriedade pública impede que a população beneficiada fique submetida à pressão do mercado imobiliário que a expulsa quando há valorização das áreas da cidade com infraestrutura consolidada e permite desvincular o valor das prestações do custo do imóvel e as vincula às possibilidades de pagamento das famílias. A referência para a composição do aluguel vincula-se mais ao valor de uso do que ao valor de troca. Dessa forma, enfrenta-se dois dos desafios apresentados na introdução do capítulo: a produção de moradia acessível do ponto de vista econômico-financeiro e, por outro lado, a permanência no tempo da garantia do direito à moradia.

289

Com relação à lógica de produção periférica, a locação social busca responder com moradia “bem localizada” nas regiões com maior concentração de postos de trabalho, infraestrutura e serviços públicos urbanos. A localização, como vimos, está vinculada ao espaço e ao poder nas cidades. Em países com um padrão de urbanização desigual e excludente como o Brasil (Rolnik, 2014), em que a malha urbana é extremamente desigual, com recursos, oportunidades e serviços assimetricamente distribuídos, a localização afeta a capacidade de efetivação (ou não) do direito à cidade.

Pode-se, por tanto, afirmar que a proposta da locação social de São Paulo (e de outras experiências como a europeia) visa privilegiar o Direito à Moradia desvinculado do Direito à Propriedade e fortemente vinculado ao Direito à Cidade.

Apesar de que a produção de habitação social na região central das metrópoles implicar em investimentos mais elevados a curto prazo, a locação social preserva o investimento público ao longo do tempo ao não permitir a venda do imóvel. No caso de cidades que possuem um parque público de habitação de interesse social significativo do ponto de vista quantitativo, como em alguns países europeus, nota-se uma potencial contribuição deste fator para a regulação dos preços do mercado de locação imobiliária – uma influência indireta positiva com potencial de conter a elevação dos preços dos aluguéis.

Além disso, a produção de habitação nas periferias das metrópoles, se permite uma economia de investimento no curto prazo, gera outros custos normalmente não computados de médio e longo prazos, como aumento do tempo dos deslocamentos de milhões de trabalhadores, impactos das viagens de diárias de automóveis, poluição atmosférica ocasionada pelo excesso de veículos, custos relacionados à ocupação irregular das áreas ambientalmente protegidas em mananciais, custo de implantação de infraestrutura e serviços públicos de boa qualidade para regiões distantes, entre outros.

Assim, do ponto de vista habitacional e urbano, programas como o Locação Social em São Paulo podem contribuir para reverter o quadro de esvaziamento da área central

instalado historicamente, aproveitando toda a infraestrutura existente, promovendo o resgate histórico e arquitetônico por meio da reciclagem de prédios vazios e buscando um maior equilíbrio do preço fundiário. No caso do centro de São Paulo, que possui atualmente milhares de edifícios vazios sem cumprimento do princípio constitucional da função social da propriedade, a locação social pode ser parte de uma política interessante para uso desses vazios urbanos e imóveis ociosos para acesso da população de baixíssima renda.

Em última instância, a locação social coloca em xeque a propriedade privada e individual como resposta exclusiva para enfrentar o grave déficit habitacional brasileiro e destaca seus limites para garantir o direito à cidade nas metrópoles brasileiras, sobretudo para a população de baixa renda, que 291 —
aufere até três salários mínimos ao mês. Apresenta-se assim, como evidenciado pela experiência de São Paulo, como uma forma alternativa de acesso e de produção de habitação de interesse social que demonstrou potencial para escapar da lógica de produção periférica do urbano e garantir o direito à cidade.

BIBLIOGRAFÍA

Azevedo, S. de (1988). Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. Em: *Revista de Administração Pública*, vol. 22, n.4, outubro-dezembro, Rio de Janeiro, pp 107-119.

Balchin, P. (1996). *Housing policy in Europe*. New York, Routledge.

Bonduki, N. (1997). *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo, Estação Liberdade.

Brasil (2010). “Plano Nacional de Habitação (versão para debates)”. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional da Habitação, Brasília

Cardoso, A. L. e Aragão, T. A. (2013). Do fim do BNH ao Programa Minha Casa, Minha Vida: 25 anos de política habitacional no Brasil. Em: A. L. Cardoso (org.), *O programa Minha Casa minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro, Letra Capital.

Comaru, F. (2013). Habitação social em áreas centrais e suas implicações para saúde e acesso ao trabalho: hipóteses e uma agenda de pesquisas para o Brasil metropolitano. Em: *Encontro Nacional da ANPUR*. Recife, Anais.

Dagnino, E. (2004). Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? Em: D. Mato (comp.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, (pp. 95-110).

Ferreira, J. W. (2012). *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos*. São Paulo, LABHAB, FUPAM.

FJP (2013). Fundação João Pinheiro. *Déficit habitacional municipal no Brasil*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações.

Gregory, J. (2009). In the mix: narrowing the gap between public and private housing. Em: *Fabian Policy Report n. 62*.

London, Fabian Society.

Haesbaert, R. (2012). *Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad*. Seminario permanente «Cultura y Representaciones sociales». México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

Harvey, D. (2013). *Limites do Capital*. São Paulo, Boitempo.

IBGE (2011). *Aglomerados subnormais. Primeiros resultados*. Rio de Janeiro Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Censo Demográfico 2010.

Kohara, L. (2013). *As contribuições dos movimentos de moradia do centro para as políticas habitacionais e para o desenvolvimento urbano do centro da cidade de São Paulo*. Relatório Científico final de projeto de pós-doutorado. São Paulo, Fapesp, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

293

Kohara, L.; Uemura, M.; Ferro, M. C. (2012). *Moradia é Central: lutas, desafios e estratégias*. São Paulo, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos.

Lefebvre, H. (1974). La producción del espacio. Em: *Revista de Sociologia*, n. 3, pp. 219-229.

Maricato, E. (2012). *O impasse da política urbana no Brasil*. São Paulo, Vozes.

Maricato, E. (2013). E a questão urbana, estúpido. Em: *Le Monde Diplomatic Brasil*. Agosto.

Martins, M. L. R. (2006). *Moradia e mananciais: tensão e diálogo na metrópole*. São Paulo, Faculdade de Arquitetura e

Espacio y Poder en las políticas de desarrollo del siglo XXI

Urbanismo da Universidade de São Paulo, FAPESP.

Mourad, L. N. (2011). *O processo de gentrificação do centro antigo de Salvador 2000 a 2010*. Tese (Doutorado). Salvador, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia.

Mullins, D. e Murie, A. (2006). *Housing policy in the UK*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Nakano, K. e Kohara, L. (2013). São Paulo: repovoamento das áreas centrais. Em: A. Sposati e D. Koga (orgs.), *São Paulo: sentidos territoriais e políticas sociais*. São Paulo, Editora Senac.

Reina, M. L. (2013). *Apropriação do espaço na metrópole: a atuação do mercado imobiliário e as transformações no perfil populacional do centro de São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC, Fundação Universidade Federal do ABC.

294

Ribeiro, L. C. de Queiroz (1997). *Dos Cortiços aos Condomínios Fechados. As Formas de Produção da Moradia na Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, IPPUR, UFRJ, FASE.

Rolnik, R. (2014). *O que é cidade*. 4a. ed., São Paulo, Brasiliense. (Coleção Primeiros Passos, 203).

Smith, N. (2011). Gentrification, the frontier, and the restructuring. Em: S. S. Fainstein and S. Campbell. *Readings in urban theory*. 3rd Ed. Massachusetts, Blackwell.

Trindade, T. (2012). Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. Em: *Lua Nova* [online], n. 87, pp. 139-165.

8. LA CIUDAD COMO ESPACIO DE DESIGUALDAD: las intervenciones estatales en la problemática habitacional de la Ciudad de Buenos Aires¹

MARÍA DE LA PAZ TOSCANI²

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo se propone indagar acerca de las políticas habitacionales de la Ciudad de Buenos Aires en relación a la coyuntura actual, la dinámica de las partidas presupuestarias y su composición.

Para eso, antes de adentrarnos en la situación habitacional en sí misma, resulta necesario comenzar por conceptualizar y definir la ciudad capitalista en general, concebida como un espacio construido y moldeado por el accionar de los diferentes actores que en ella se encuentran. Asimismo, se busca conocer las manifestaciones de este espacio en cuanto espacio desigual y constituido por dos lógicas -interrelacionadas y funcionales entre sí-: a saber, la formal e informal.

Los interrogantes que guían este capítulo son: ¿cómo se explica la continuidad en el tiempo de la ciudad informal? ¿Por qué persisten espacios de marginalidad y exclusión?

1 Agradezco Martín Motta, por sus minuciosas observaciones y al Equipo de Economías Regionales por los debates que enriquecieron este capítulo.

2 Correo electrónico: mariadelapaztoscani@gmail.com

¿Qué acciones realiza el gobierno de la Ciudad para enfrentar esta situación? ¿Qué políticas se implementan en relación a lo habitacional? ¿Dichas políticas apuntan a revertir esta situación?

2. CIUDAD COMO ESPACIO DESIGUAL

La ciudad capitalista puede pensarse como un espacio construido y modificado a partir de las distintas intervenciones públicas, inversiones privadas o prácticas autogestionadas o de ocupación del espacio por parte de la población. En este sentido, se rescata lo que Lefebvre (1974) plantea como la “producción social del espacio”, según lo cual en la economía capitalista:

“El espacio entero ha sido integrado al mercado y a la producción industrial a la vez que este espacio ha sido transformado (...). Es, pues, el espacio entero lo que se ha definido como algo dominante y dominado” (ibídem: 221).

296 —

De esta manera, siguiendo al autor, el capitalismo no se apoya solo en las empresas y el mercado, sino también en el espacio para su reproducción.

La ciudad se configura como un espacio deseado por los diferentes actores que en ella coexisten. En términos de intereses de las empresas capitalistas, la ciudad, como parte de su valor de uso (Topalov, 1979), ofrece los medios necesarios para la reproducción de la mano de obra y la infraestructura necesaria para que dichas empresas se desarrollen. En términos de la población que allí habita, la ciudad se configura como un espacio de posibilidades y de acceso a diferentes servicios:

“Expresa la posibilidad de acceder a oportunidades de trabajo, a equipamientos de educación, salud y esparcimiento más especializados, dicho de otro modo, a un conjunto de atributos complejos e indivisibles que no pueden adquirirse como mercancías” (Catenazzi y Reese, 2001: 74).

Por otra parte, la urbanización:

“Es un proceso complejo de producción de un conjunto de soportes materiales necesarios para la aglomeración de población y actividades, que hacen posible que las sociedades urbanas contribuyan a la reproducción social” (Pírez, 2013: 46).

Una de las características que asume dicho proceso en América Latina es la tendencia a la presencia de alta primacía (Meitchtry, 2008), que implica la concentración de recursos económicos, políticos, culturales y demográficos, que facilitan la centralización del poder en una misma ciudad. A través de un proceso histórico de conformación del estado Nación, el Área Metropolitana de Buenos Aires, con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) como cabecera, se conformó como la ciudad primada de nuestro país, por su disponibilidad en servicios, infraestructura, salud, educación, fuentes de trabajo, etc. De este modo, se puede pensar en ella como un espacio de posibilidades en el cual:

“La inclusión de la población en el uso de los servicios urbanos es una condición (necesaria pero no suficiente) para la inserción en la ciudad y su participación en la distribución de los bienes sociales” (Pírez, 2013: 47).

Entonces, se entiende la ciudad como resultado de un proceso de conformación histórica de apropiación desigual y privada del espacio de acuerdo a la capacidad adquisitiva y

las relaciones de poder en el orden existente.³ Así, la ciudad:

“Conforma un marco en que los actores de los distintos niveles socio-económicos (individuales, familiares e institucionales) realizan sus prácticas, sus acciones para reproducirse, dentro de un conjunto de opciones que el sistema conformado les presenta” (Lombardo, 2001: 107).

Sin embargo, el componente de desigualdad es intrínseco a la conformación de las ciudades, y atraviesa históricamente a las mismas. En este sentido, estas opciones no son iguales para todos sus habitantes y las dificultades en el acceso generan diferenciaciones dentro de la sociedad.

En el inter-juego de actores e intereses, se van generando

3 Estos procesos desiguales de apropiación de los beneficios y servicios de la ciudad tienen su origen en la propia configuración histórica de las ciudades en las sociedades modernas. La conformación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desde fines de siglo XIX, al igual que las ciudades Latinoamericanas, estuvo relacionada con su incorporación a la división internacional del trabajo como proveedor de materias primas, y no así con un proceso intrínseco de industrialización, “de allí la falta de correlación entre los indicadores de urbanización e industrialización, y la no correspondencia del incremento demográfico con el crecimiento del empleo urbano, particularmente industrial” (Pérez, 2013: 48). El crecimiento económico de los países industrializados a lo largo del siglo XIX, llevó a su expansión en la colonización de países de donde extraer materia prima y en donde colocar su excedente de producción; de esta manera, se advierte una concentración de poder de las elites locales, compuestas por los grandes terratenientes y en los grupos vinculados al comercio exterior. Estos grupos no logran constituirse como burguesía nacional, sino que poseen una acumulación subordinada, tanto económica como política, a los sectores económicos internacionales. Este proceso lleva a la consolidación de una minoría de clases propietarias que “va a utilizar su poder del estado para asegurar que el funcionamiento del sistema de asignación de recursos en el desarrollo urbano y la vivienda y el proceso de valorización redunden en su beneficio” (Yujnovsky, 1974: 332).

modificaciones en el espacio urbano que conllevan a una lógica de concentración territorial la cual, a su vez, conduce a la diferenciación y el desarrollo desigual de los espacios, ya que los capitales privados invertirán donde les sea más rentable. De esta manera, van a existir zonas con sobreacumulación y concentración de capital paralelamente a otras de escasa inversión. En este sentido:

“La aglomeración urbana que se conforma es funcional, contradictoria y desigual en su distribución entre la población” (Lombardo, 2001: 109).

En la CABA estos procesos se expresan en una segregación socio-espacial que lleva a una tendencia de diferenciación entre las zonas norte y sur de la ciudad:⁴ la primera se presenta como foco de inversiones públicas y privadas; la segunda, como relegada. Esta asimetría genera áreas diferenciadas según los distintos grados de concentración y exclusión social, los cuales dan cuenta de un espacio y una sociedad desigual y fragmentada. Por un lado, el sur de la ciudad “donde habría una mayor presencia de los estratos pobres y bajos de la sociedad, y por otro lado, el norte donde se concentrarían los estratos medios y altos” (Mazzeo, 2008: 32).

La segregación no es solo una diferenciación geográfica dentro de las ciudades⁵. Siguiendo a Rodríguez Merkel

4 Si bien de manera analítica se puede establecer esta diferenciación general entre Norte y Sur, para ahondar en las diferenciaciones y heterogeneidades que se presentan también al interior de estas dos grandes áreas ver el Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires (2006).

5 Al respecto, Carman et. al. (2013) advierten que se pueden señalar cuatro tipos de segregación: i) acallada, aquella que es invisible y se la presenta como políticas de asistencia o inclusión

(2014), es importante situar la segregación residencial dentro de las relaciones sociales de poder y, en esta línea, hacer referencia “a la condición de segregados y de quienes los segregan”. De aquí que el autor defina la segregación residencial como:

“El proceso mediante el cual los grupos sociales de mayor poder restringen, condicionan o limitan -a través de distintos mecanismos, y de manera no siempre consciente e intencional- las oportunidades de acceso al suelo urbano a los grupos de menor poder, resultando en su distribución desigual u otras formas de separación en el espacio físico de la ciudad” (Rodríguez Merkel, s/d).

Como consecuencia de dicha segregación, se profundizan la desigualdad y la separación entre quienes viven en cada zona de la ciudad.

3. CIUDAD FORMAL E INFORMAL

Dichas diferenciaciones se pueden apreciar en la cristalización de dos caras de la ciudad. Desde las conceptualizaciones de Duhau (2003), puede identificarse una ciudad escindida en ciudad formal e informal: i) como ciudad formal, que es producto de un proceso histórico de construcción de un

que tenderían “explícitamente” a otros objetivos, pero que sus consecuencias prácticas agudizan la segregación; ii) por default, es similar a la anterior, pero refiere a los efectos espaciales que esa segregación genera en un marco prolongado en el tiempo; iii) presuntamente indolente o positiva, es aquella autogenerada por quienes tienen mayor poder adquisitivo, que les posibilita aislarse intencionalmente en countries o torres; y, iv) agravada, cuando se profundizan situaciones de exclusión y marginación en un mismo sector prolongado en el tiempo. Se trata de una persistencia de la segregación que impide al grupo que la padece integrarse a la ciudad en la que vive (Carman et. al., 2013: 19-24).

marco jurídico-normativo de la ciudad y de los procesos de producción de la misma, se relaciona con la construcción de un deber ser y la conformación de un prototipo de ciudad deseada que logra imponerse como la correcta; y, ii) y como ciudad informal, por contraposición, es aquella que presenta una irregularidad jurídica en la propiedad del suelo y la producción de la vivienda. Este aspecto de la ciudad es la que tiende a permanecer al margen del conjunto de la sociedad. Esta diferenciación está relacionada con la modalidad de producción y reproducción del orden urbano, entendiendo por éste el “conjunto de normas y reglas, formales y convencionales a través de las cuales se regula la interacción social, las expectativas y las prácticas en torno a la producción, la organización espacial, los usos, las formas de apropiación y los significados atribuidos al espacio urbano” (Duhau, 2003: 1).

La descisión de la propia ciudad capitalista genera una marcada diferenciación entre los lugares; asimismo, da cuenta de diferentes status dentro de ella. La ciudad formal es aquella permitida y habilitada, que presenta oportunidades a las cuales acceder a través del mercado formal. La ciudad informal, por su parte, queda excluida del funcionamiento de la ciudad, y es mantenida al margen y asociada directamente con la pobreza. Aquí también se genera acceso a través del mercado, pero éste no se encuentra regulado por normas o leyes oficiales. La informalidad remite a lo jurídico, a la tenencia legal -o no- de la tierra o vivienda; por eso, como señalan Di Virgilio *et. al* (2014), está íntimamente ligado con el Estado, porque es desde allí que se establecen las normas que constituyen lo que es legal y lo que no lo es:

“La situación de tenencia da cuenta de la relación de determinados procesos de producción del hábitat con la normativa urbana vigente en un determinado momento histórico” (Di Virgilio, et. al, 2014: 22).

En este punto es necesario retomar la idea de Kessler (2011) respecto del peligro de la asociación entre pobreza y criminalidad, la cual lleva a profundizar las barreras entre los diferentes lugares de la sociedad y tornar peligrosos a quienes viven en esta ciudad informal. Ésta se configura, entonces, como un espacio de exclusión y marginalidad social. Los interrogantes que surgen en este punto son: ¿cómo se explica la continuidad en el tiempo de la ciudad informal? ¿Por qué persisten espacios de marginalidad y exclusión?

Por un lado, desde las acciones de las personas y grupos familiares, se puede señalar que estos lugares informales se configuran como únicos lugares posibles de acceso a vivir en la ciudad:

“Las formas tradicionalmente adoptadas por las familias sin hogar para procurarse un refugio incluyen tanto las formas legales (compra, arrendamiento, donación), como ilegales (la ocupación, la invasión) de acceso a la tierra urbana. Éstas últimas maximizan el uso de la tierra, dando como resultado unidades de vivienda subdimensionadas, inseguras e incómodas, y con acceso precario a los servicios básicos (conexiones ilegales a la red eléctrica, volcado las aguas negras en la vía pública), lo que resulta en lo que en los varios países llamamos favelas, barriadas, ranchos o villas miseria” (De Souza et. al., 2014: 1).

Por otro lado, desde una perspectiva estructural del funcionamiento de las ciudades capitalistas, la persistencia de estos espacios se relaciona con la funcionalidad que

los habitantes de esta ciudad informal tienen en el sistema productivo de la ciudad.⁶ Muchos de quienes viven allí trabajan en actividades para la ciudad formal y, a su vez, en muchos casos esos trabajos no se encuentran regulados, sino que los realizan a cambio de bajos salarios y sin seguro social. En palabras de Hardoy (1987):

“Gran parte del trabajo realizado por éstos corresponde a lo que puede denominarse «sector informal», pero en realidad los bienes y servicios que producen son esenciales para el funcionamiento de la «ciudad legal» (...) la mano de obra, los bienes y los servicios baratos que proveen los habitantes de esos barrios son fundamentales para la economía de la ciudad” (Hardoy, 1987: 14).

De esta manera, se puede señalar que la convivencia de personas en situaciones precarias de habitabilidad y empleo⁷

6 Según el informe del Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (2014), “si observamos dónde vive y dónde desempeña su tarea un trabajador porteño, se puede ver que existe una menor movilidad entre los que residen en la zona norte que los que lo hacen en la zona sur. El 28.6% de los trabajadores que vive en zona norte también trabajan allí o en la zona centro, pero son muy pocos los que desempeñan su actividad en la zona sur de la ciudad (2.4%). A la inversa ocurre con quienes viven en la zona sur, pues el 25.2% de ellos trabajan en la cercanía de su vivienda y el 32.7% en la zona centro, pero son muy pocos los que viajan a la zona norte, sólo el 6.3%, de hecho un 10.5% trabaja en partidos del GBA y un 9.8% lo hacen en su hogar” (ibídem: 32).

7 La informalidad en el mercado de trabajo tiene su correlato en el acceso al mercado formal de alquileres. Como señala Rodulfo (2008), gran parte de la población “no ha logrado insertarse en los sistemas formales de la economía y el trabajo generados en la ciudad, quedando librada a resolver sus necesidades de habitación y de vida urbana por su propio esfuerzo (ibídem: 17). Para poder acceder a alquilar un inmueble se necesita cumplir con varios requisitos como poseer recibo de sueldo (el cual muchas veces debe hasta triplicar el monto del alquiler), garantía propietaria (en muchos casos de familiar directo o que sea un inmueble que esté ubicado

contribuiría al aumento de la acumulación de los sectores capitalistas de la sociedad.

La informalidad pone de manifiesto el desigual acceso de los individuos al derecho a la ciudad. Lefebvre (1986) considera al mismo como uno de los derechos básicos de los ciudadanos:

“A vivir en territorios propicios a la convivencia y ricos en usos diversos, en los que el espacio y los equipamientos públicos sean factores de desarrollo colectivo e individual. El derecho de todos a disfrutar de un entorno seguro que favorezca el progreso personal, la cohesión social y la identidad cultural” (Lefebvre, 1986, citado en Duhalde, 2010: 6).

Asimismo, Oszlak (1991) hace hincapié en el “*derecho al espacio*” y señala que éste:

“Conlleva diversas externalidades estrechamente ligadas a la localización de la vivienda, tales como la educación, la atención de la salud, las fuentes de trabajo, la recreación, el transporte o los servicios públicos” (Oszlak , 1991: 2).

304 —

Sin embargo, por las características de la ciudad mencionadas anteriormente, se puede señalar que el derecho a la ciudad no es algo universal, sino que se ve limitado, en parte, por el hecho de que la vivienda, el suelo, y los servicios de la ciudad se encuentran mercantilizadas y, por lo tanto, varían

en la CABA), dos meses de depósito, más la comisión que cobra la inmobiliaria. Todos estos requisitos y condicionantes al acceso a una vivienda hace que muchos sujetos y grupos familiares queden imposibilitados de ingresar al mercado inmobiliario. El hecho de no poseer un empleo formal se presenta como una barrera en el acceso al mercado formal de alquileres y, por consiguiente, a una mayor especulación dentro de los mercados informales de alquiler. Siguiendo con el planteo de Harvey (2013), “El valor creado en la producción puede ser recuperado para la clase capitalista mediante los elevados alquileres que los propietarios de viviendas cobran a los trabajadores para su alojamiento” (ibídem: 190).

en su calidad y cantidad de acuerdo al poder adquisitivo de la población. En este sentido, como señala Di Virgilio (2011):

“La política de suelo, deja el acceso al suelo y la vivienda sujeta a la capacidad de pago de las familias. Esto no sólo afecta la oportunidad de los hogares a una vivienda, sino también las oportunidades asociadas a la localización. Así, los hogares habitan y viven la ciudad de manera desigual, lo cual repercute en las oportunidades de reproducción social que cada una de ellas tiene” (Di Virgilio, et. al, 2011: 24).

Es necesario señalar que la convivencia de lo formal e informal no es ingenua, por el contrario, este hecho genera consecuencias prácticas en la dinámica de la sociedad, ya que los espacios que las personas habitan actúan como diferenciadores e identificadores de los grupos sociales, “las desigualdades entre sus residentes se reflejan en las desigualdades de los espacios que ocupan” (Marcuse, 1995: 3). Estos espacios que son desiguales entre sí, actúan como condicionantes de su situación socio-económica y reproducen su exclusión.

305

De esta manera, estas distinciones, entre lo formal e informal, pueden pensarse solo a modo analítico, ya que en el funcionamiento de la ciudad capitalista se trata de aspectos constitutivos de una misma ciudad, interrelacionados y funcionales entre sí. Al contrario, supone afirmar que:

“[La] informalidad es parte constituyente de la estructura productiva y territorial de la ciudad y que pone de manifiesto el carácter segmentado de un único mercado de trabajo y de tierra que refleja la heterogeneidad del sistema” (Herzer y Di Virgilio, citado en Di Virgilio et. al., 2011: 20).

4. CONFORMACIÓN DE CIUDADES GLOBALES: PROFUNDIZACIÓN DE LAS DESIGUALDADES

A esta caracterización general de la conformación de las ciudades se le puede adicionar otra particularidad, la que señala Sassen (2001) al hablar de la configuración, a partir de la década de 1990, de un nuevo tipo de ciudad: las “ciudades globales”.

“Emplazamientos de producción para las industrias de la información en vanguardia de nuestra época, destinados a recuperar la infraestructura de actividades, empresas y empleos necesaria para dirigir la economía de las grandes empresas avanzadas, incluidos sus sectores mundializados” (Sassen, 2001: 37).

A partir de la década de 1990, la economía mundial requiere para su desarrollo una red de lugares estratégicos que incorporen nuevas inversiones e infraestructuras. Se trata de la conformación de ciudades globales (Sassen, 2001) que compiten entre sí para ser atractivas a la inversión de grandes emprendimientos privados y trasnacionales. En este proceso, las inversiones inmobiliarias actúan como factores anti cíclicos del capitalismo ya que son lugares de colocación de grandes excedentes de capital (Harvey, 2013).⁸

A nivel de las economías de América Latina se experimentan ciertos cambios relacionados con un nuevo modelo de economía abierta y de competencia global (Portes y Hoffman,

8 Ya en el año 1974, Lefebvre señalaba esta funcionalidad del sector inmobiliario a la economía capitalista: “en los periodos en que la economía muestra un crecimiento excesivo, se retiran capitales de los otros sectores y se introducen en todo lo que es inmobiliario, urbanización, etc. Cuando la cosa se regulariza se vuelven a meter los capitales en otros sitios” (ibídem: 220).

2003). En nuestro país, puntualmente, luego de las crisis del 2001, el sector inmobiliario y de la construcción:

“Se constituyeron en opción segura para la colocación de ahorros y en negocio rentable para los operadores privados. El auge del sector incrementó exponencialmente el valor del suelo y los inmuebles, aumentando las restricciones de acceso a la vivienda de los sectores de menos recursos” (informe del Ministerio Público Tutelar, 2013: s/n).⁹

De esta manera, se advierten nuevos procesos de transformación urbana, relacionados con la puesta en valor y rehabilitación de zonas antiguamente olvidadas y degradadas. En dichos procesos, el Estado cumplió un rol fundamental generando las condiciones necesarias para la inversión y el desarrollo de emprendimientos privados que buscan maximizar su ganancia en el mercado. Como señala Cravino (2001):

“Quienes tienen poder adquisitivo, son el objetivo de los nuevos emprendimientos inmobiliarios urbanos del capital concentrado. Quienes tienen la necesidad como prioridad, son el objetivo de clientelismo político, de propietarios que promueven la ocupación de sus tierras, de prestamistas usureros, de locadores y proveedores, que obtienen ganancias generalmente vendiendo productos

9 Siguiendo a Harvey (2014), esto se relaciona con el hecho de que la vivienda se ha convertido en objeto de especulación, “pero ese tipo de especulación siempre conlleva un funcionamiento del tipo «pirámide de Ponzi»: la gente compra casas con dinero prestado y los precios suben, otros se sienten entonces atraídos por la idea de comprar una vivienda, debido al aumento de los precios inmobiliarios, toman prestado más dinero (algo fácil de hacer cuando a los prestamistas les sobra el dinero) para comprar algo que está subiendo de precio, y cuanto más suben los precios, más gente y más instituciones entran en juego. El resultado es una «burbuja inmobiliaria» que acaba desinflándose” (ibídem: 36).

subestándar sobrevaluados, u obligados a autoproducir su suelo urbano” (Cravino, 2001: 7).¹⁰

La búsqueda de inversiones privadas llevó a una profundización de la desigualdad al interior de las ciudades y estableció nuevas diferenciaciones y jerarquizaciones entre las distintas ciudades. Siguiendo a Sassen (2001):

“Este proceso contribuyó a una nueva geografía de la centralidad y la marginalidad, que reproduce las desigualdades existentes e impone una nueva dinámica de crecimiento económico en: 1) la organización espacial de la economía urbana, 2) las estructuras de reproducción social y 3) la organización del proceso laboral. En esas tendencias hacia formas múltiples de polarización radican las condiciones para la creación de una pobreza y una marginalidad urbana centradas en el empleo y para nuevas formaciones de clase” (Sassen, 2001: 39).

De esta manera, el proceso de conformación de ciudades globales llevó a una expansión de las inversiones -públicas y privadas- hacia zonas que anteriormente habían permanecido por fuera del interés del mercado formal. La intervención de ambos actores -Estado y privados- facilitó un nuevo uso territorial, una valorización del suelo y, con ello, la probabilidad de desplazamiento de los sectores de menores ingresos que lo habitan (Lanzetta y Martin, 2001).

Estos procesos de transformación del uso del espacio urbano se expresan en la CABA en el diseño y la planificación de

10 En los últimos años, la construcción de viviendas está orientada a los barrios de la ciudad con mayores niveles de valorización de su suelo, además se destacan las construcciones dirigidas principalmente “a sectores medios-altos y altos, las viviendas suntuosas y lujosas, concentraron el 50% de la superficie construida, mientras que las sencillas el 24% y las confortables el 26%” (Cosacov, 2012: 23).

la ciudad a través de distintos distritos. Entendidos por el gobierno de la ciudad como:

“La concentración de establecimientos de un mismo sector, en un espacio geográfico delimitado, dedicadas al desarrollo de actividades similares incentivadas con beneficios fiscales y de promoción. Se trata de sectores estratégicos para la ciudad porque tienen un gran impacto en la economía: son generadoras de empleo de alto valor agregado y exportadoras por naturaleza” (Sitio web Gobierno de la Ciudad, 2014).

A través de la sanción de diferentes leyes, fueron conformándose los distritos que reorganizan a la ciudad:

i) Distrito Tecnológico¹¹, en los barrios de Parque Patricios y Nueva Pompeya; ii) Distrito Audiovisual¹², en Chacarita, Villa Ortúzar, Paternal, Palermo y Colegiales; iii) Distrito de Diseño¹³, en Barracas; y, iv) Distrito de las Artes¹⁴, en San

309

11 Ley 2.972, sancionada en Diciembre de 2008, dentro del área comprendida por las Avenidas Sáenz, Boedo, Chiclana, Sánchez de Loria y Brasil, las calles Alberti y Manuel García y la Avenida Amancio Alcorta, en ambas aceras.

12 Ley 3.876 sancionada en Septiembre de 2011, comprende desde la intersección de Fray Justo Santa María de Oro y Guatemala, por esta hasta las vías del ex-ferrocarril Bartolomé Mitre ramal José León Suárez, por estas hasta la Av. Federico Lacroze, Av. Álvarez Thomas, Av. Forest, Av. de Los Incas, Holmberg, La Pampa, Av. Triunvirato, Av. Combatientes de Malvinas, Av. Chorroarín, Av. San Martín, Paysandú, Av. Warnes, Av. Juan B Justo, Av. Córdoba, Uriarte, Fray Justo Santa María de Oro hasta la intersección con la calle Guatemala.

13 Ley 4.761, sancionada en Noviembre de 2013 y reglamentada en Julio de 2014. En el polígono comprendido por ambas aceras de las siguientes arterias: Av. Australia, Av. Pinedo, calles Dr. Ramón Carrillo, Brandsen, Azara, Río Cuarto, Av. Regimiento de Patricios, la Ribera del Riachuelo y la Av. Vélez Sarsfield.

14 Ley 4.353, sancionada en Noviembre de 2012, para el

Telmo, La Boca y Barracas. A esto se le agrega el proyecto de trasladar las oficinas gubernamentales del Gobierno de la Ciudad al Barrio de Constitución, lo que completaría el proyecto para los barrios de la zona sur. Cabe recordar que este último proyecto intentó avanzar a fuerza de una inédita represión policial en el predio del Hospital Borda.

Estas ideas de renovación encubren una mirada prejuiciosa. Aquello que tiene que ser renovado es mal visto. Lo significativo de esto es que esta renovación no está destinada a la población que allí se encuentra, sino que se trata de una recomposición del uso y del espacio urbano, de un cambio de uso, para nuevos destinatarios que, como se mencionó anteriormente, poseen un mayor poder adquisitivo. De esta manera, estas inversiones aumentan las desigualdades, dado que aquellas que van destinadas a la zona sur tienen por objeto cambiar el uso de ese espacio, hacerlo accesible para otro status económico, mientras que para los barrios de mayor poder adquisitivo, el fin es que el barrio mismo esté mejor para los que viven actualmente allí. Como señala Harvey (2008):

310 —

“La absorción de excedente mediante la transformación urbana tiene un aspecto todavía más siniestro, que ha implicado repetidas explosiones de reestructuración urbana mediante la «destrucción creativa», que tiene casi siempre una dimensión de clase, dado que son los pobres, los no privilegiados y los marginados del poder político quienes sufren primero y en mayor medida las

polígono comprendido por ambas aceras de Avenida Regimiento de Patricios, Río Cuarto, Azara, Avenida Martín García, Tacuarí, Avenida San Juan, Avenida Ing. Huergo, Avenida Elvira Rawson de Dellepiane, las parcelas frentistas de la Dársena Sur, ambas márgenes, y la ribera norte del Riachuelo.

consecuencias de este proceso en el que la violencia es necesaria para construir el nuevo mundo urbano a partir de las ruinas del viejo.” (Harvey, 2008: 30)

La mayoría de las intervenciones del gobierno están destinadas a los sectores de mayores ingresos económicos y el mercado inmobiliario. De esta manera, muchas de las transformaciones urbanas son posibles mediante acciones en las que se circunscribe el espacio donde habitan los sectores de menores recursos económicos. Como señalan Rodríguez y Von Lücken (2011):

“Los procesos de renovación y recualificación urbana, contribuyen a un reordenamiento de la ciudad, poniendo en cuestión la existencia de los sectores de menores recursos en áreas urbanas consideradas estratégicas” (ibídem: 212).

Pensar en los procesos que suceden, a nivel general, en la conformación de la ciudad y de configuración del espacio urbano permitirá en las siguientes líneas entender las dinámicas que se desarrollan en la CABA en tono a la situación habitacional.

311 —

5. EXPRESIÓN DE LOS PROCESOS URBANOS EN LA COYUNTURA ACTUAL

La CABA se encuentra actualmente en una situación de emergencia habitacional. Se puede observar esta realidad a través de las diferentes estrategias por parte de la población para poder acceder a la ciudad y permanecer viviendo en ella. Según el informe de AJIS (2012):

“Esta emergencia adopta diversas formas (comunidades habitando 26 asentamientos precarios, 16 villas de

emergencia, 19 conjuntos habitacionales, dos núcleos habitacionales transitorios, 172 inmuebles intrusados, 879 predios e inmuebles en la traza de la ex autopista 3, además de 3.288 familias receptoras de subsidios alojadas en hoteles, 21 conventillos que son propiedad del Instituto de Vivienda de la Ciudad, 4 hogares de tránsito, 21 viviendas transitorias y 1.950 personas en situación de calle” (2013: 2).

Estas formas de habitar la ciudad son deficitarias y contribuyen a una reproducción marginal de la vida de la población. En este sentido, es que se observa un déficit habitacional dentro de la CABA, que es definido por Rodríguez et al. (2007: 41):

“El «déficit habitacional» se construye de la combinación de varios indicadores de la situación habitacional y hace referencia, centralmente, a una «carencia» en término de condición de vida del lugar donde se vive. Estas carencias pueden estar ligadas tanto a la cantidad de viviendas con relación al total de la población, como también a la calidad existente de las mismas” (citado en el Diagnóstico socio-habitacional de la Ciudad de Buenos Aires, s/f: 32).¹⁵

312

Estas cifras se complementan con los datos que proporcionan Di Virgilio y Rodríguez (2013) las cuales dan cuenta de una

15 Las autoras distinguen entre déficit “cualitativo: refiere a viviendas que pueden ser recuperadas mediante obras de refacción o completamiento a pesar de que presenten rasgos de precariedad (carencia de terminaciones, privación de instalaciones sanitarias, etc.). Califican también dentro del déficit cualitativo, viviendas buenas pero que por su tamaño resultan inadecuadas para albergar a familias numerosas, generando situaciones de hacinamiento (esta condición se da por la convivencia de dos personas o más por cuarto), y cuantitativo : las viviendas precarias (ranchos, casillas, locales no construidos para fines habitacionales) que deben ser incorporadas al parque habitacional existente debido a que son irrecuperables por la calidad de los materiales con que han sido construidas, y deberían ser reemplazadas por nuevas unidades)” (ibídem: 32).

progresiva regresión de la situación habitacional a lo largo de los años:

“Entre 1991 y 2010, la proporción de hogares afectados por problemas habitacionales en la ciudad aumentó un 77,6%. Del aumento ocurrido en los últimos 20 años, aproximadamente el 70% se explica por el del período 2001/2010. La situación en este período se torna aún más crítica si se tiene en cuenta que: i) la población de la ciudad no crece desde fines de la década de 1940, ii) existen en la ciudad 342.842 inmuebles deshabitados. iii) en las estadísticas oficiales los hogares que habitan en inmuebles ocupados y los que se encuentran en situación de calle están habitualmente sub-estimados” (Di Virgilio y Rodríguez, 2013: 100).

Siguiendo a Royo (s/f):

“Este contexto de déficit habitacional de los últimos años se ha profundizado produciendo así un contexto de negación y expulsión de la ciudad. Por ejemplo, aquellas personas que alquilaban inmuebles en el mercado formal, a raíz del aumento exorbitante de los precios de los alquileres y la imposibilidad de acceder a un crédito hipotecario, han pasado a alquilar habitaciones en hoteles o pensiones en el mercado informal, los que habitaban en éstos han pasado a inquilinatos, casas tomadas, etc. y los que vivían en estos lugares se han mudado a villas y asentamientos. Otros han migrado hacia otras provincias alejándose del centro de sus actividades laborales, sociales, educativas, etc. Este proceso gradual ha empeorado las condiciones habitacionales de numerosos grupos de la ciudad” (Royo, s/f: 11).

Ante este contexto, es importante preguntarse: ¿Qué acciones realiza el gobierno de la Ciudad para enfrentar esta situación? ¿Qué políticas se implementan en relación a lo habitacional? ¿Esas políticas apuntan a revertir esta

situación?

Esta situación se encuentra en estrecha relación con la participación que ocupa la situación habitacional en el presupuesto total de la CABA. En este sentido, dos puntos son interesantes a tener en cuenta: por un lado, la disminución en la participación del presupuesto general de la CABA, y, por el otro, la constante sub-ejecución de dicha partida presupuestaria. Siguiendo el informe elaborado por ACIJ (2014), se puede observar que en la propuesta de presupuesto presentada a la Legislatura Porteña para el año 2015, “lo asignado a la Función vivienda cae en relación al presupuesto total de la Ciudad, pasando de representar el 5.3% en el año 2005 al 2.4% en el presente proyecto para el 2015” (ACIJ, 2014: 6). Asimismo, se advierte que en la inversión general en obras de vivienda para el presupuesto 2015 (\$659.098.118) representa un 18,5% menos que el año 2014 (\$807.181.226).

314

Una de las características que se puede señalar es que la cuestión habitacional se encuentra fragmentada y dividida entre diferentes ministerios y secretarías, cada cual con distintos objetos de intervención, que poco articulan con los otros organismos. No se encuentra un organismo que centralice y planifique las políticas de vivienda “sino que existen muchos organismos que de manera desarticulada realizan tareas aisladas que no cooperan en la construcción de una política social y en remediar la crisis habitacional, sino que constituyen meras iniciativas sin incidencia” (ASIJ, 2012: 8).

De esta manera, la cuestión de la vivienda se encuentra bajo

la injerencia de tres Ministerios, a saber:¹⁶

- I. Ministerio de Desarrollo Económico, el cual se divide en:
 - A) Secretaría de Hábitat e Inclusión, de la cual dependen:
 - i) Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS); ii) Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC); iii) Secretaria de Desarrollo Inclusivo, la cual a su vez tiene bajo sus funciones: a) Dirección General de Hábitat, b) Dirección General de Centros de inclusión comunitaria y c) Dirección General e inclusión social.
 - B) Corporación Buenos Aires Sur: en el año 2000 se sanciona en la legislatura porteña la Ley 470/2000 que creó esta Corporación como ente de desarrollo para el Sur de la Ciudad. “Fue creada como sociedad del estado, con la misión específica de promover el desarrollo social y económico de la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires” (Sitio web).
- II. Ministerio de Desarrollo Social, el cual cuenta con:
 - A) Subsecretaria de fortalecimiento familiar y comunitario, de la cual depende, i) la Dirección General de Asistencia Inmediata. La misma cuenta con cinco programas a su cargo: a) Buenos Aires presente, b) Hogares de tránsito y paradores nocturnos, c) Atención para familias en situación de calle, d) Programa de apoyo habitacional, e) programa de vivienda transitoria.

16 Para ahondar en las características y funciones de cada uno ver informe del Ministerio Público Tutelar (2013). Asimismo, para analizar las partidas presupuestarias y ejecución de cada organismo, se recomienda el informe de la Asociación Civil por la Igualdad y Justicia (2014).

III) Ministerio de Desarrollo Urbano, dentro del cual se encuentran:

- A) Consejo de Plan Urbano ambiental.
- B) Unidad Ejecutora para la renovación urbana de la traza AU3.

6. ¿PROMOCIÓN DE DERECHO O ASISTENCIA ANTE LA EMERGENCIA?

A continuación se toman dos políticas públicas en materia habitacional: I) una de carácter de promoción de derecho y de acceso a la vivienda, la Ley 341, a cargo del IVC; II) la otra, de carácter asistencial, que actúa ante la urgencia, el “Programa de Apoyo Habitacional” decreto 690/06 y sus modificaciones, del Ministerio de Desarrollo Social.

316 —

- I. En primer lugar es necesario señalar que el IVC fue creado con intención de configurarse como el organismo responsable de la política habitacional de la Ciudad. Sin embargo, a través de los años, se han ido limitando sus funciones y destinando menor presupuesto para sus programas.

El “Programa de autogestión para la vivienda”, reglamentado por la Ley 341/00 y su modificación Ley 964/02, establece la posibilidad de brindar créditos para la construcción a familias de bajos recursos económicos y a cooperativas de vivienda.¹⁷ Cabe

¹⁷ La definición de su población objetivo y sus características principales se detallan en sus Artículos nº 6 y 7: Artículo 6º.- Tendrán prioridad para acceder a los beneficios dispuestos por la presente, los hogares que se encuentren en algunas de las siguientes

señalar que, la incorporación de este último grupo responde a la demanda de diferentes organizaciones sociales vinculadas al hábitat. Esta ley, si bien significó un gran avance en materia legislativa, hoy se encuentra sin la posibilidad de inscripción al Programa. Asimismo, “si bien la modalidad colectiva fue implementada intensamente en los primeros años (entre los años 2002 y 2006), posteriormente fue estancándose de manera progresiva hasta su virtual paralización por la gestión macrista actual, que se limitó a gestionar las obras ya empezadas” (Zapata, 2011: 4). Siguiendo lo planteado por Zapata (2011), se puede apreciar las restricciones en la implementación de dicha ley:

“Según datos aportados por el IVC, a diciembre de 2010, este programa tenía un total de 519 organizaciones inscriptas, compuestas por 10.101 familias. Para esa fecha, 110 cooperativas (que involucran a 2.509 familias)

317

circunstancias: a) Pérdida de vivienda a causa de siniestro. b) Desalojo con sentencia judicial debidamente documentado. c) Estado de salud de uno de los integrantes del grupo familiar que requiera el cambio de las características de la vivienda. d) Situaciones de violencia familiar comprobada que pusieren en riesgo la integridad de alguno de los componentes. e) Habiten inmuebles afectados a obra pública. f) Familias enmarcadas en procesos de organización colectiva verificables. g) Grupo familiar mono-parental con hijos menores de edad. h) Pareja joven unida por lazos matrimoniales o consensuales con una edad promedio que no supere los 30 años. i) Ex soldados conscriptos que acrediten su condición de combatientes en el teatro de operaciones de las Islas Malvinas y Atlántico Sur. Artículo 7°.- El monto de los créditos a otorgar no podrá superar la suma de pesos cuarenta y dos mil (\$ 42.000) por grupo familiar destinados a financiar desde el 80% hasta el 100% de las operatorias previstas en el Art. 4°. La tasación oficial del bien a adquirir es suministrada por el Banco de la Ciudad de Buenos Aires.

habían logrado adquirir terreno, restando todavía 409 (78.8%) que no habían podido avanzar con la compra del mismo y se encuentran a la espera de poder hacerlo. De las 110 organizaciones sociales que adquirieron terreno, 56 (50.9%) no habían iniciado obra (27 de estas cooperativas/mutuales/asociaciones se encuentran a la espera de la llegada de los fondos), mientras que 43 (39.1%), es decir 935 familias, se encuentran en ejecución -con un avance promedio de obra superior al 51%- y 11 cooperativas (10%) finalizaron sus obras, involucrando a 489 familias” (Zapata, 2011: 6).

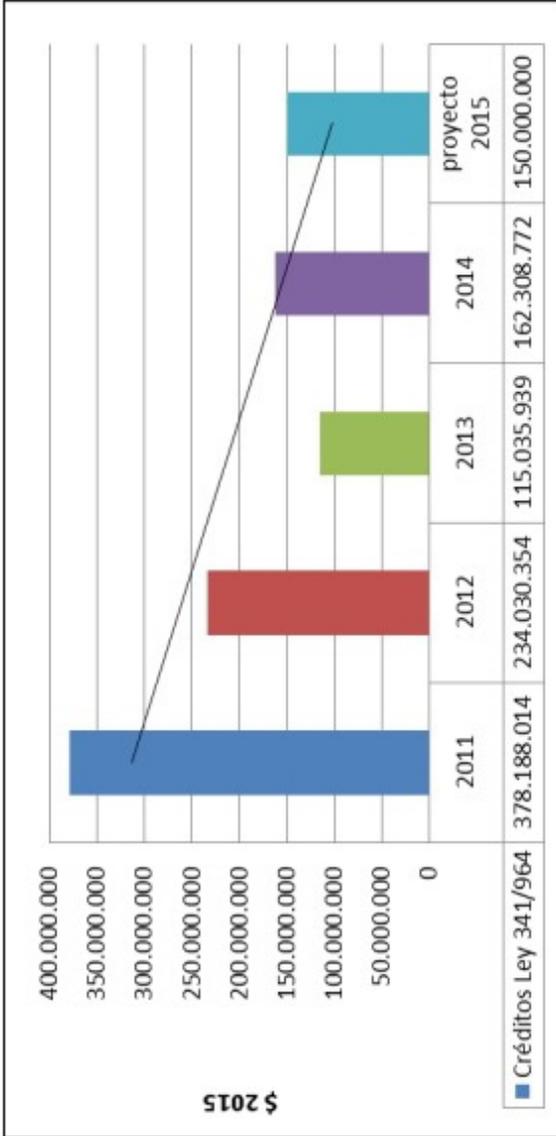
Asimismo, se puede señalar en la puesta en práctica dificultades operativas y de gestión que actuaron como un freno para el desarrollo del Programa:

“Las demoras en la ejecución, las dificultades para la ubicación de terrenos para edificación, la lentitud de la implementación de los registros, la excesiva reglamentación, la sub-ejecución presupuestaria, condujeron a la desnaturalización del planteo político-legal contenido en la ley 341” (Informe de la Defensoría de la Ciudad de Buenos Aires, 2009: 27-28).

318

A continuación, en el Gráfico 1, se pueden observar los recortes presupuestarios del programa a lo largo de cada período. “En el año 2011, entre el sancionado y el vigente se recortaron \$7.429.771, en el año 2012, \$72.608.417, y en año 2013, \$78.828.575” (AJIS, 2014: 14-15).

**Gráfico 1: Créditos Ley 341/964 Vigente y Proyecto 2015
(pesos constantes)**



Fuente: ACIJ 2014

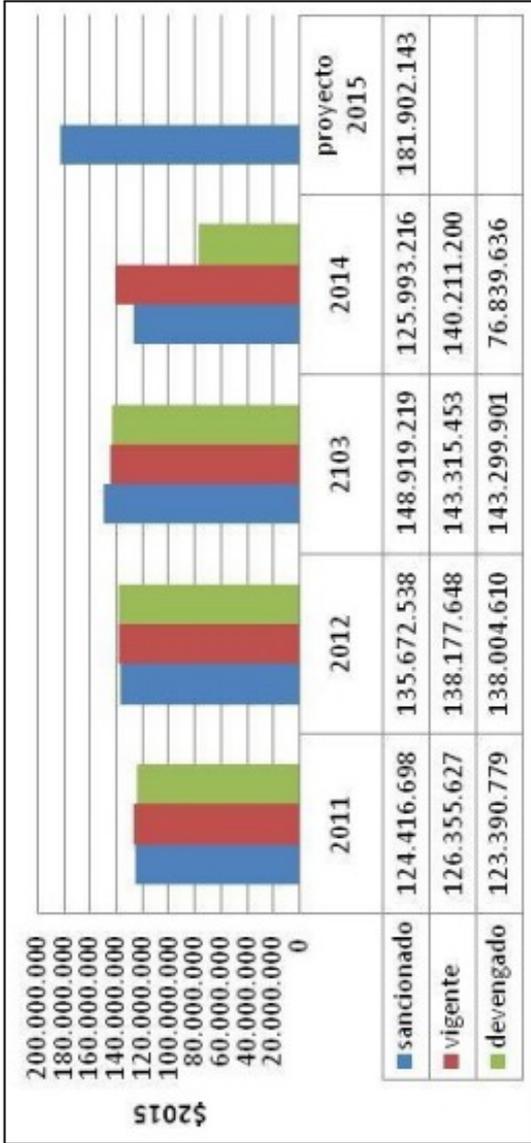
- II. A través del Decreto n° 690/06 y su modificatoria con los Decretos 960/08 y 167/11,18 regulan el Programa “Atención para Familias en Situación de Calle”, que consiste en el otorgamiento de un subsidio habitacional que varía entre 1.200 a 1.800 y que debe ser utilizado para fines habitacionales. El subsidio es sólo para personas que tengan dos años o más de permanencia viviendo en la CABA. Uno de los requisitos de dicho Programa es que la persona acredite su situación de vulnerabilidad social -encontrarse en situación de calle, o con desalojo inminente- a través de un informe social realizado por un trabajador social de una institución pública. El mismo tienen una durabilidad de 10 meses.

Según ACIJ (2014: 17) la meta física en el proyecto es de 78.400 familias. Como se puede apreciar en el gráfico 2, las partidas presupuestarias para el subsidio habitacional se presentan constantes, y se prevé para el año 2015 un aumento de las mismas.

320 —

18 Este subsidio posee antecedentes dentro de la CABA. A continuación se enumeran algunos de ellos: i) En el año 1985 el Decreto n° 91 “Programa de Atención en Casos de Emergencia Individual o Familiar”; ii) En 1997, el decreto n° 607 “Programa Integrador para Personas o Grupos Familiares en Situación de Emergencia Habitacional”; iii) En el 2002 con el decreto 895 “Programa “Atención para Familias en Situación de Calle”; iv) En el año 2004, el decreto n° 1234 crea el “Programa de Apoyo Habitacional”; v) En 2005, el decreto n° 97 modifica al anterior haciendo extensivo el beneficio a todos los beneficiarios de la modalidad transitoria de alojamiento en hoteles.

Gráfico 2: Subsidio habitacional Decreto 690 (pesos constantes)



Fuente: ACIJ 2014

Un punto importante a señalar es que con este subsidio, dadas las restricciones al acceso al mercado inmobiliario formal, generalmente las personas acceden a alquilar una habitación en un hotel-pensión y, por lo tanto, en el otorgamiento del subsidio se expresa una contradicción que es facilitar el acceso a vivir en lugares que en sí mismos son deficientes, ya que no poseen las condiciones necesarias y básicas para el pleno desarrollo de la vida:

“El subsidio funcionaría como una garantía de acceso a un lugar donde residir pero en pésimas condiciones de habitabilidad, de esta manera, lejos de brindar una solución, actúa reproduciendo la vulnerabilidad en la que se encuentran” (Toscani y Rosa, 2014: 9).

Al comparar la partida prevista para ambas políticas en el presupuesto 2015, se observa un monto mayor para el subsidio habitacional (\$181.902.143) que para los créditos destinados a obtener una vivienda definitiva (\$150.000.000). Así, se puede advertir que las políticas públicas en materia habitacional, lejos de apuntar a una respuesta integral de la situación, terminan reproduciendo y, en muchos casos, agudizando la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra la población de escasos recursos económicos que reside en la ciudad.

Como se pudo observar, las políticas y las partidas presupuestarias demuestran que la promoción de la vivienda definitiva, y la inclusión de la población de menores recursos económicos a la ciudad, no es una política de gobierno. Si bien es necesario actuar sobre la emergencia, también es importante preguntarse sobre la calidad de los subsidios que se brindan y los objetivos concretos que se logran. Asimismo,

toda política que actúe sobre la emergencia, es decir, un vez que los derechos ya han sido vulnerados, debería hacerse mientras otras políticas que garanticen el derecho a una vivienda se estén implementando; de lo contrario, las situaciones de desigualdad y marginalidad y la agudización del déficit habitacional seguirá presente en la CABA. De esta manera, en materia habitacional, es importante que la vivienda sea considerada un derecho, y no una mera mercancía a obtener en el mercado.

7. REFLEXIONES FINALES

A lo largo de este capítulo se pudo observar el componente de desigualdad que está presente en las sociedades latinoamericanas, haciendo especial hincapié en la dimensión espacial que le da sustento y la reproducción de estas formas de exclusión y marginalidad, que es la ciudad capitalista. Esta ciudad se configura como un espacio de desigualdades desde el momento mismo de su conformación. Del mismo modo, se advierte la escisión de la ciudad desde la formalidad y la informalidad, generando así espacios de exclusión que quedan al margen y circunscriptos para quienes poseen menores recursos económicos. Así, quienes viven en esta ciudad informal son funcionales para la consolidación y reproducción de la ciudad capitalista, ya que se configuran como mano de obra barata para producirla y como fuente de extracción de plusvalor.

En lo que respecta a la CABA, se advierte una configuración territorial desigual que se expresó en la división norte/sur, la primera como foco de interés de las inversiones públicas y privadas, mientras que la segunda con casi nula inversión del

gobierno. Esta situación se complejiza aún más a partir de la década de 1990 con la conformación de ciudades globales que buscan ser atractivas para los inversores internacionales y competitivas con el resto de las ciudades del mundo. De esta manera, se expanden las inversiones privadas y públicas hacia espacios de la ciudad que habían permanecido hasta el momento relegados, y que, por lo tanto, constituían un lugar más accesible para los sectores de menores recursos económicos, un lugar donde vivir en la ciudad. Aquí se pone en cuestionamiento su permanencia en esos lugares.

En lo que refiere a las políticas habitacionales, se puede percibir que nos encontramos actualmente con una disminución de la participación de la vivienda en el presupuesto total de la ciudad. Esto está relacionado con una fragmentación de las políticas habitacionales que no apuntan a revertir la situación, sino que, por el contrario, en muchos casos son agravantes y reproductoras de las desigualdades y la segregación socio-espacial. Topalov (2009) señala que “la política de la vivienda es un elemento de la reproducción de la hegemonía de la clase dominante sobre la sociedad. Es por esto que también está determinada por la lucha de clases y las exigencias de las clases dominadas” (Topalov, 2009: 61). Por ello, se constituye como un lugar estratégico para poder disputar las intervenciones que se hagan en relación a la vivienda y las transformaciones necesarias para cambiar la ciudad capitalista en la que vivimos.

En este sentido, lejos de llegar a conclusiones o afirmaciones cerradas, a lo largo de este capítulo surgen diferentes interrogantes que requieren de futuras investigaciones. Uno de los más importantes, y que refiere a mi actual investigación,

remite a pensar qué sucede con la población que habita en aquellos lugares (informales y/o marginales) y respecto de su posibilidad de conformarse como una fuerza que genere una acción de resistencia a estos procesos de exclusión y permanente desigualdad en la que se encuentran. Así, retomo a Harvey en su propuesta:

“La democratización de ese derecho [a la ciudad] y la construcción de un amplio movimiento social para hacerlo realidad son imprescindibles si los desposeídos han de recuperar el control sobre la ciudad del que durante tanto tiempo han estado privados, y desean instituir nuevos modos de urbanización. Lefebvre tenía razón en insistir en que la revolución tiene que ser urbana, en el más amplio sentido de este término, o no será” (Harvey; 2008: 39).

BIBLIOGRAFÍA

Carman, M. Vieira, N. y Segura, R., (2013). Introducción Antropología, diferencia y segregación urbana. En: M. C. Neiva Vieira da Cunha y R. Segura, *Segregación y diferencia en la ciudad*. Quito, FLACSO, Sede Ecuador. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. ISBN: 978-9978-67-400-0

Catenazzi, A. y Reese, E. (2001). Derecho a la ciudad. La dinámica de crecimiento urbano, el déficit habitacional y las asignaturas pendientes. En: *Revista Voces del Fénix*, año 1 n. 1. jun.

Cosacov, N. (2012). *Políticas públicas, rentas privadas. Políticas públicas, rentas privadas*. Buenos aires, Laboratorio de políticas públicas.

Cravino, M. y otros (2001). *Notas sobre la política habitacional en el AMBA en los años '90*. Buenos Aires, Instituto del Conurbano, UNGS.

Di Virgilio, M.; Guevara, T. y Arqueros, M. S. (2014). Un análisis comparado sobre la implementación de políticas de regularización de asentamientos informales en Argentina, Brasil y México. En: *Revista INVI*, n. 80, v. 29.

Di Virgilio, M. y Rodríguez, M. (2013). Buenos Aires, una ciudad sin techo. En: *Voces en el Fénix* n. 22. *La dignidad de los Nadies*. ISBN 1853-8819

Duhau, E. (2003). La ciudad informal el orden urbano y el derecho a la ciudad (Versión para discusión). Trabajo presentado en el Congreso de la ANPUR, Belo Horizonte.

Hardoy, J. y Satterthwaite, D. (1987). *La ciudad legal y la ciudad ilegal*. Grupo Editorial Latinoamericano. Instituto internacional de Medio Ambiente y Desarrollo América Latina.

326

Harvey, D. (2008). El derecho a la ciudad. En: *New Left Review*, n. 53.

Harvey, D. (2013). Ciudades rebeldes Del derecho de la ciudad a la revolución urbana. En: *Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Ediciones AKAL S.A. ISBN:978-84-460-3799-6

Harvey, D. (2014). *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. 1º Edición. Quito: Editorial IAEN.

Kessler G. (2011). Exclusión social y desigualdad ¿nociones útiles para pensar la estructura social argentina?. En: *Revista Laboratorio* n. 24, Ediciones Suárez.

Lanzetta, M. y Martín, L. (2001) El proceso de renovación urbana en el barrio de La Boca (Buenos Aires) Vulnerabilidad y organización social (Versión preliminar). Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA

Lefebvre, H. (1974). La producción del espacio. En: *Papers: revista de sociología*, n. 3, pp. 219-229.

Lefebvre, H. (1986). *El derecho a la ciudad*. Citado en E. L. DUHALDE. (2011), *El derecho de los ciudadanos la ciudad. La ciudad como célula madre del Estado-Nación*. Buenos Aires, Subsecretaría de Promoción y Derechos Humanos. Derecho a la ciudad: para una ciudad para todas y todos.

Lombardo, J. y otros (2001). La conformación del espacio urbano en un país de economía emergente. El caso de cinco municipios en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En: *Cadernos Metrópole* n. 6, pp. 105-134.

327 —

Mazzeo, V. y otros (2007). Hábitat y población: El caso de la población que vive en los inquilinatos, hoteles, pensiones y casa tomadas de la Ciudad de Buenos Aires. En: *Población de Buenos Aires*. Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires. ISSN, año 5. n. 7. abr.

Munford, L. (1979) (1961). *La ciudad en la historia, T. II*. Buenos Aires, Ed. Infinito.

Meichtry, N. (2008). Emergencia y mutación del sistema urbano. En: S. Torrado (comp.) *Población y bienestar en Argentina 1º al 2º centenario. Una historia social del siglo XX, Tomo II*. EDHASA

Oslak, O. (1991). Los sectores populares y el derecho al

espacio urbano. En: *Punto de Vista*, Buenos Aires. Argentina. Y en: O. Oslak (1991). *Merecer la ciudad: Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires, CEDES/Hvmanitas.

Pérez, P. (2013). El gobierno metropolitano como gobernabilidad: entre la autorregulación y la orientación política. En: *Sociedad y Territorio*, v. 14, n. 45, 2014, pp. 523-548.

Portes, A. y Hoffman, K., (2007). Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios en la época neoliberal. En: R. Franco; A. León y R. Atria (coord.) *Estratificación y movilidad social en América Latina. Transformaciones estructurales de un cuarto de siglo*. Santiago, LOM-CEPAL-GTZ.

Rodríguez, M. F. y Luckman, M., (2011). Los desalojos como política de Estado. Un estudio de caso: villa La Maternidad en la ciudad de Córdoba y el asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno en la ciudad de Buenos Aires. En: *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*. Buenos Aires, Editorial Café de las Ciudades.

328 —

Rodríguez Merkel, G. (2014). Qué es y que no es segregación residencial. contribuciones para un debate pendiente. En: *Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales*, v.19, n. 1079 (25/06/ 2014). ISSN: 1138-9796. Depósito Legal: B. 21.742-98

Rodulfo, M. (2008). *Políticas habitacionales en Argentina. Estrategias y desafíos* (s/d).

Royo, L. (s/f). Las políticas de vivienda en la ciudad de Buenos Aires desde una perspectiva de derechos humanos (s/d).

Sassen, S. (2001). *La ciudad global*. New York, Londres, Tokio. Buenos Aires, EUDEBA.

Topalov, Ch. (1979). *La urbanización capitalista*, Mexico, Edicol.

Yujnovsky, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Zapata, C. (s/f). La ley n° 341: Una operatoria habilitante del derecho a la ciudad para los sectores de menores recursos. (s/d).

Informes Públicos:

ACIJ (2012). Sin vivienda para los más vulnerables en la CABA. Análisis de presupuesto y políticas públicas.

329

ACIJ (2013). Anteproyecto de presupuesto 2014 en CABA. Análisis de la situación del derecho a la vivienda y de las políticas para las villas.

ACIJ (2014). El derecho a la vivienda en el proyecto de presupuesto 2015 de la CABA.

Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires (2006). GCBA, Buenos Aires.

Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (2014). Diagnóstico socio-habitacional de la Ciudad de Buenos Aires.

Ministerio Público Tutelar (2013). Mapa de actores estatales

Espacio y Poder en las políticas de desarrollo del siglo XXI

en la problemática habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Fragmentación de la problemática habitacional como política de Estado. Publicaciones del Poder judicial de la Ciudad de Buenos Aires y el CELS

Páginas web:

<http://www.buenosaires.gob.ar/>

9. CIENCIA Y TECNOLOGÍA SOCIAL.

La articulación institucional para la optimización del modelo de gestión de fondos rotatorios para el mejoramiento de viviendas en el AMBA¹

JORGE MARTÍN MOTTA

MARÍA DE LA PAZ TOSCANI

ARIEL GARCÍA

PAULA ROSA

LUCÍA FERRARI

1. INTRODUCCIÓN²

1 Los autores integran el proyecto PROCODAS en el marco institucional del CEUR-CONICET. Correo electrónico de contacto: jorgemartinmotta@yahoo.com.ar

2 Las primeras reflexiones, en relación a la temática desarrollada en el presente capítulo, fueron abordadas en las siguientes ponencias: Rosa, P., García, A. y Motta, J. M., “Políticas públicas y microcréditos para mejoramiento de viviendas. La Asociación Civil Madre Tierra en el AMBA (1995-2012)”, presentada en las VII Jornadas de Investigadores en Economías Regionales de 2013 en Resistencia-Chaco, Instituto de Investigaciones Geohistóricas- CONICET-UNNE y Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR/CONICET); Toscani, M. de la P., Motta, J. M., Ferrari, L., García, A. y Rosa, P., “Repensar la ciencia y la tecnología desde la articulación institucional. Optimización de un modelo de gestión de fondos rotatorios para el mejoramiento de viviendas de la Asociación Civil Madre Tierra en el AMBA”, presentada en las VIII Jornadas de Investigadores en Economías Regionales de 2014 en Posadas, Misiones. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, UNAM y Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR/CONICET).

Este capítulo consiste en una versión preliminar del trabajo realizado en el marco del Proyecto “Modelo de gestión para la implementación de fondos rotatorios en procesos de mejoramiento de vivienda. El caso de la Asociación Civil Madre Tierra en el Área Metropolitana del Buenos Aires”, desarrollado en conjunto por el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) y la Asociación Civil Madre Tierra (MT), con el financiamiento del Programa Consejo de la Demanda de Actores Sociales (PROCODAS) del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.³

El proyecto analiza un conjunto de prácticas socio-territoriales que la Asociación Civil Madre Tierra se encuentra consolidando, hace más de dos décadas, en la forma de un modelo de gestión participativo para el fortalecimiento de procesos de mejoramiento de viviendas producidos en asentamientos populares de la zona oeste del Gran Buenos Aires. Desde las organizaciones de construcción de hábitat popular, ese modelo suele ser considerado una tecnología social que ha producido una contribución al desarrollo de producción social del hábitat en diferentes contextos urbanos.

332 —

El modelo de gestión es analizado y evaluado en un proceso participativo entre la asociación civil, la institución científica, la academia y los usuarios y usuarias de los mejoramientos realizados. Se pone de manifiesto una relación no tradicional entre el ámbito científico y el de la organización, que busca fortalecer la economía social a partir del intercambio de los distintos saberes. La meta principal de esta articulación

3 Dicho programa promueve la articulación del sector tecnológico científico y organizaciones sociales con el objetivo de garantizar una mejora en la calidad de vida de la población destinataria.

se focaliza en una replicabilidad del modelo de gestión en otros contextos institucionales y sociales, de manera que se pueda contribuir a la resolución y mejora de la calidad de vida de las comunidades en las que se plantean necesidades de mejoramiento de la vivienda a través de un desarrollo tecnológico específico.

Asimismo, la articulación de actores propuesta tiene el objetivo de diseñar e implementar un modelo de gestión (sistema organizativo y financiero solidario) para ejecutar el mejoramiento de viviendas. Para la consecución del mismo se plantearon diferentes objetivos específicos de orden cronológico que parten desde una primera aproximación diagnóstica del terreno, a partir de la cual se busca relevar y analizar ocho experiencias organizativas y de finanzas solidarias llevadas a cabo por MT en el período 2005-2012 en Hurlingham, Ituzaingó, Merlo y Moreno. Luego se analiza y evalúa esas experiencias, considerando diferentes aspectos del proceso (formas institucionales para su realización, sujetos sociales intervinientes, características del proceso de toma de decisiones, organización de los grupos, etc.), lo cual permite proponer recomendaciones para la optimización del modelo de gestión con vistas a su replicabilidad en el marco de políticas públicas. Por último, se pone en práctica una prueba piloto del modelo de gestión optimizado con vistas a continuar un proceso interno de monitoreo y análisis continuo.

333 —

El proyecto consta de cuatro etapas principales correspondientes con los objetivos específicos planteados, y que en el proceso se desarrollan en forma paralela:

- I. Una etapa de búsqueda, recopilación, ordenamiento, relevamiento y análisis de información que permite identificar y describir las distintas tecnologías sociales utilizadas por la Asociación Civil Madre Tierra. A la vez, permite identificar problemas y aprendizajes, y -como en cualquier proceso tecnológico- la necesidad de mantenimiento y asistencia al sistema para que el mismo pueda seguir funcionando-.
- II. Otra etapa propositiva está dirigida a producir recomendaciones para la optimización de los resultados del "modelo de gestión" (como sistema organizativo y financiero solidario) que implementa Madre Tierra. El producto de esta etapa, será un manual interno de procedimiento el cual, junto a la experiencia de trabajo participativo, será considerado como parte de la tecnología social generada por el Proyecto.
- III. Una tercera etapa pone en práctica esa tecnología diseñada para poder analizar, controlar y evaluar el producto.
- IV. Finalmente, en una cuarta etapa, se propondrán y divulgarán recomendaciones referidas a la replicabilidad de la experiencia a nivel local y nacional.

En este capítulo, primero, se presentan las principales características de la Asociación Civil Madre Tierra desde su surgimiento. Lo abordado en este apartado retoma las experiencias de miembros de la Asociación Civil que dan testimonio de la Asociación desde su propia experiencia. Segundo, se profundiza en el "modelo de gestión" que aplica

la Asociación Civil para, tercero, abordar la temática de la tecnología social, área del conocimiento específica aplicada en este proyecto de investigación.

2. LA ASOCIACIÓN CIVIL MADRE TIERRA

Madre Tierra comienza su actividad en 19854 como un

4 En este apartado se exponen aspectos significativos referidos a la trayectoria de la Asociación Civil Madre Tierra en relación a la temática abordada en el artículo. En 1996, Madre Tierra realiza su primera experiencia de mejoramiento de vivienda a través de fondos rotatorios en el Plan de Lotes "Las 2 Marías" (Moreno), con recursos de Caritas España. En 1997, se ejecutan en el Barrio "San José Obrero III" (Merlo) los recursos del Fondo de Reparación Histórica del Gran Buenos Aires para compra de materiales y asistencia técnica. En 1999, con recursos del PROMIHB, de la Subsecretaría de Vivienda de la Nación (para compra de materiales, asistencia técnica y gastos administrativos) se inicia una nueva etapa para Madre Tierra, en la cual la Asociación comienza a trabajar con distintos grupos y metodologías. En 2005, se comienza a ejecutar un nuevo proyecto con recursos del PROMIHB (para compra de materiales, asistencia técnica y gastos administrativos). Con el desarrollo de los Programas Federales de Vivienda del Estado Nacional -en el que se encuentra el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas "Mejor Vivir"- se inicia una nueva etapa en término de políticas habitacionales. Luego de un proceso de evaluación, discusión y formulación de propuestas hacia estos programas, un conjunto de organizaciones elaboran una propuesta concreta que permita la aplicación del Programa Mejor Vivir a través de organizaciones sociales (la cual se suma a la aplicación por empresas que ha sido tradicionalmente parte del formato del programa). De esta forma, se crea el Programa Mejor Vivir a través de Entidades. En el marco del Programa, la Asociación Civil Madre Tierra realiza un primer proyecto en el Municipio de Hurlingham en 2006, donde se beneficiaron 45 familias. A partir de 2009 se ejecuta un proyecto en el Barrio El Milenio, en Moreno donde se beneficiaron 40 familias. Desde 2012 están en ejecución dos proyecto en el Barrio San Agustín (José C. Paz) y en el Barrio Madre Rosa (Pilar) donde están siendo beneficiadas un total de 40 familias. Otro antecedente relevante es

área de trabajo de Cáritas Diocesana de Morón, adoptando un año más tarde su personería jurídica como Asociación Civil. La organización surge como respuesta a la demanda social por intervenir en la tierra y la vivienda popular y “con el propósito de fortalecer el esfuerzo solidario de las familias y comunidades que luchan por su arraigo en dignidad y el de sumar esfuerzos en la construcción conjunta de una sociedad justa y equitativa” (extraído de <http://www.madretierra.org.ar>). Su área de injerencia es la zona Oeste del conurbano de Buenos Aires y comprende los municipios de Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Merlo, Moreno, Morón y Pilar.

El contexto histórico en el que surge MT se encuentra relacionado con un momento de reestructuración del Estado Nación y de auge de políticas de corte neoliberal que tendieron a la reducción de la inversión pública y la privatización de empresas estatales, junto a una generación de políticas públicas focalizadas y el fomento al surgimiento del tercer sector -organizaciones no gubernamentales, fundaciones, asociaciones civiles- para intervenir en aquellas problemáticas desatendidas por la intervención estatal.

A partir del testimonio⁵ de sus integrantes -principalmente el que ha surgido a partir de la aplicación de un fondo de crédito para mejoramiento de vivienda, a partir de 2010 en el territorio de la Unidad de Gestión Comunitaria N° 5 de Morón, con fondos del Programa de Presupuesto Participativo donde se beneficiaron más de 200 familias. Madre Tierra fue la unidad administradora y brindó asesoramiento al equipo de trabajo Municipal que luego se hizo cargo de la gestión del mismo.

5 Los relatos incluidos en el artículo se relevaron en trabajo de campo (entrevistas a grupos focales y entrevistas semi-estructuradas) realizado por los miembros del CEUR/CONICET en el marco del Proyecto de Investigación. En noviembre de 2014 se continúa con estas actividades.

arquitectos y trabajadores sociales que acompañan a las familias en el proceso de mejoramiento de su vivienda-, se puede observar que, si bien surge en un contexto de promoción de un “Estado mínimo”, desde la Asociación se concibe un Estado promotor a través de las diferentes políticas públicas:

“Mirar el contexto, arrimándonos al principio de los noventa, donde las ONG tuvieron una especie de escalada exponencial de aparición en escena muy fuerte, pero con esta cuestión de tercerizar el acceso a derechos, la ayuda, la asistencia, y MT desde ese mismo momento se constituye diferente, o sea, si bien somos reconocidos como ONG, siempre creímos que el Estado tiene que estar presente con la política pública, que las organizaciones tienen que tener un poder para disputar” (testimonio de Integrante MT).

La Asociación intenta trascender una intervención dirigida a la asistencia de grupos vulnerables, proponiéndose como objetivo la promoción de las personas (sujetos) y la reivindicación de sus derechos sociales. De este modo, sus integrantes buscan fomentar el componente organizativo dentro de cada barrio, entendiendo que es a partir de allí que se puede tener acceso a una vivienda, generar formas de organización sociales e interpelar al Estado con relación a las acciones necesarias para lograr un mejoramiento del hábitat en los sectores populares. Lo organizativo funciona, también, como un factor de independencia de los sujetos respecto de las políticas clientelares y, asimismo, posibilita emprender nuevos proyectos colectivos. Referido a esto, un miembro de la Asociación señala que:

“Nosotros decíamos en el primer tiempo que íbamos al territorio con dos cosas en la cabeza, la gestión, que tenía

que ver con el proyecto que se estaba desarrollando, pero también la organización, ese era un objetivo fuerte. Digamos para diferenciar el típico trabajo de las ONG más ligadas a la filantropía o la caridad o lo individual. Un trabajo de promoción implica organización comunitaria sea cual fuera el proyecto donde sea que intervengamos un objetivo es que genere un salto organizativo en el grupo” (testimonio de Integrante MT).

A) Organización y principales líneas de acción: en 2014, MT se encuentra integrada por aproximadamente 30 personas y su intervención en el territorio está organizada a través de equipos interdisciplinarios conformados por trabajadores sociales y técnicos de la construcción (maestros mayores de obra y arquitectos). Además, cuenta con el apoyo de equipos de Asesoría en Administración, Capacitación y Comunicación (contadores, docentes, diseñadores gráficos y comunicadores populares). Entre las principales líneas de trabajo de la Asociación Civil Madre Tierra (2014), cabe destacar:

- I. Acción política: desde esta área participa en espacios colectivos (redes locales, regionales e internacionales) que sugieren intervenir en la política pública como forma de contribuir al objetivo de “generar, promover y participar en espacios multi-actorales de reflexión, debate, propuestas y construcción conjunta de políticas públicas que favorezcan a las mayorías populares” (Sitio web Asociación, 2013). Estos espacios son el Foro de Organizaciones por la Tierra, la Infraestructura y la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (FOTIVBA), el Foro de Zona Oeste y Habitar Argentina.

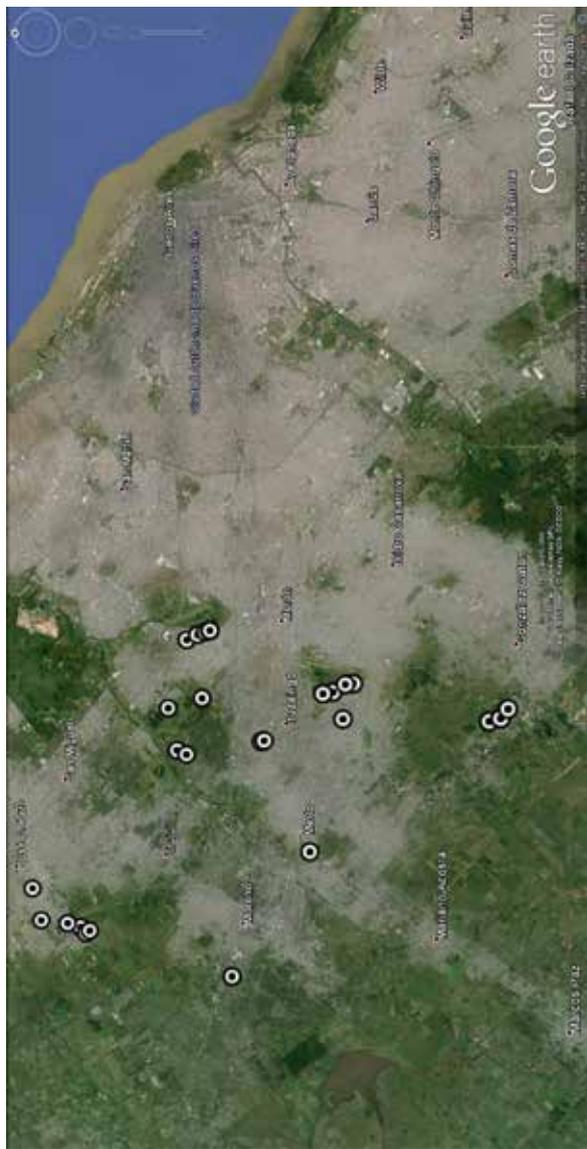
- II. Comunicación y capacitación popular: brinda espacios de formación popular a partir de talleres, encuentros, jornadas de debate y materiales de difusión (como el periódico Haciendo Barrio). Se brindan herramientas de capacitación a personas y grupos con el fin de apuntar su fortalecimiento, repensando el qué hacer y el cómo hacerlo.
- III. Acceso al suelo: desarrolla “planes de lote con servicio” (loteos populares dotados de infraestructura básica) dirigidos a familias que no poseen una vivienda propia. Madre Tierra “compra un predio de tierra, tramita la subdivisión, lo dota de infraestructura (calles, pozos ciegos, cámaras sépticas, red de agua potable, electricidad). Las familias acceden al lote pagándolo en cuotas accesibles y autoconstruyen su vivienda” (Asociación Civil Madre Tierra, 2014). Asimismo, a través de los equipos técnicos, se apoyan iniciativas de mejoramiento de viviendas para superar la precariedad habitacional y el estado de hacinamiento a través de una asesoría a las familias que ya poseen una vivienda.
- IV. Regularización integral: brinda asesoramiento en la gestión para la regularización de tenencia del suelo para familias que no logran acceder a la compra de tierra mediante el mercado inmobiliario formal y utilizan como estrategia la ocupación de tierras fiscales.
- V. Políticas y programas: Madre Tierra articula con diferentes políticas públicas, -p.e. el Programa

Federal de Mejoramiento de Viviendas Mejor Vivir.⁶ La Asociación participó en la adaptación de la implementación de dicho programa para que pueda ser ejecutada por entidades de la sociedad civil y cooperativas.

- VI. Infraestructura y equipamientos comunitarios: se promueve proyectos participativos tendientes a mejorar las condiciones de habitabilidad de los barrios populares (abastecimiento de agua y desagües, construcción de salones comunitarios y veredas, etc.). Además, se realizan acciones para construir espacios donde desarrollar las actividades comunitarias en el barrio y fortalecer la relación de los grupos barriales con su entorno.
- VII. Perspectiva de género: se promueve la integración de la perspectiva de género y el reconocimiento de derechos de la niñez, infancia y adolescencia como ejes transversales de intervención y capacitación para el desarrollo de las organizaciones.

6 El Programa está destinado a la terminación, ampliación y/o refacción de la vivienda de todo grupo familiar que necesita que su actual vivienda sea completada y/o mejorada, cuando a partir de su propio esfuerzo haya iniciado la construcción de su vivienda única, y que no tengan acceso a las formas convencionales de crédito. El Programa se instrumenta mediante un convenio marco entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y los Gobiernos Provinciales. Posteriormente se suscriben Convenios Específicos para cada proyecto entre el Organismo Jurisdiccional de Vivienda y la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. <http://www.vivienda.gob.ar/mejorvivir/descripcion.html>

Imagen 1: Mapa de Barrios donde MT implementa fondos rotativos.



Fuente: Elaboración propia. Google Earth

B) Funcionamiento: se advierte un componente de flexibilidad organizativa en lo que respecta a la definición de sus roles internos y de la delimitación de su accionar. Los roles asumidos por los miembros de la organización son rotatorios para la coordinación de los diferentes espacios y para la coordinación general. Por tratarse de una Asociación Civil, deben celebrarse elecciones cada dos años. Según refieren los entrevistados, se busca que la ocupación de ese cargo varíe para que todos los integrantes de MT detenten la experiencia de ocupar ese lugar. En este sentido, los integrantes de MT refieren cierta “libertad de elección” respecto de qué espacio integrar y qué tareas desarrollar. En lo que refiere a la delimitación de su accionar, si bien su intervención está orientada al hábitat y la vivienda, sus integrantes plantean que, de acuerdo a la coyuntura política y a las situaciones que atraviesa el país, han tenido que modificar su forma de actuar. Esto se advierte en el testimonio de sus referentes:

“1989 y 2001 son momentos en que las familias repliegan, la vivienda, el acceso al suelo queda relegado por la sobrevivencia, entonces en esos dos momentos aparecen estrategias, de autoabastecimiento en el 89 y los créditos para micro emprendimientos en el 2001. Nosotros de economía social y solidaria poco y nada sabíamos pero fuimos articulando con algunos equipos. O sea que también hay una flexibilidad en la posibilidad de adecuar las líneas de trabajo de intervención al momento histórico y a la demanda que va atravesando al conjunto de la población con la que trabajamos” (testimonio de Integrante MT).

“Ejemplo de adecuarse, en el 2001 hicimos un centro comunitario con bonos del club del trueque, distintas formas de pagar mano de obra, teníamos un camión de harina que nos habían donado, lo cambiamos con los bonos del trueque y pagamos a los propios vecinos para

que colaboren con el armado del centro comunitario. Era adecuarse a la realidad, era la única forma que teníamos, la plata que habíamos recibido alcanzaba solo para eso” (testimonio de Integrante MT).

Las decisiones se realizan a través de una Mesa de Coordinación en la que se reúnen el coordinador general y los referentes de las distintas áreas. Esta Mesa es el órgano que toma las decisiones sobre las líneas de acción de MT. Los modos de coordinación los han ido modificando a lo largo del tiempo:

“Fuimos cambiando los modos de coordinación, tuvimos por zonas, por temas, ahora tenemos una coordinación territorial, una para el área de acción política y la coordinación general, y la de administración” (testimonio de Integrante MT).

Asimismo, para todos los integrantes de la asociación, se realizan plenarios de intercambio de experiencias y también los denominados “pupilajes” que son instancias de convivencia de dos días en las que se tratan determinados temas con un abordaje grupal.

En lo que respecta a la inserción territorial, la misma se realiza mediante la intervención de los equipos interdisciplinarios mencionados anteriormente y en conjunto con la conformación de equipos de promotores, integrados por representantes del barrio que trabajan de manera voluntaria. La aproximación al barrio y la forma de intervenir también fueron variando con el paso del tiempo:

“Primero era trabajar en el barrio, hacer el diagnóstico participativo, pero a medida que fuimos avanzando fuimos viendo que el territorio es más complejo que el barrio en el que intervenimos y empezamos a incorporar ciertas

metodologías de análisis de actores en el territorio, de análisis de intereses de esos actores, de análisis de los discursos y también fuimos siempre con esta impronta de 'nosotros no vinimos a reemplazar al Estado', quisiéramos que el Estado esté en esto" (testimonio de Integrante MT).

Si bien hay lineamientos generales que se establecen desde MT, en los equipos territoriales se advierte este componente de "flexibilidad organizativa", ya que la forma de relacionarse con las familias y de establecer líneas de acción varía de acuerdo a la realidad que presenta cada barrio en el que trabajan. Esa flexibilidad organizativa plantea particularidades en relación al modelo de gestión que implementa la Asociación. Como se puede advertir en el relato de uno de sus integrantes:

"Tenemos una pequeña estructura porque, si no, se nos hace complicado a nosotros si en cada barrio tuviésemos que hacer diferente (...) Lo que sí, cada uno vamos a adaptándola a la realidad, de las características del barrio. Algunas cosas que en un barrio funcionan bárbaras en otro no tanto, así que somos más flexibles" (testimonio de Integrante MT).

344

En este contexto de accionar complejo y adaptado a la realidad de cada barrio y grupo promotor, la participación se configura en el eje conductor del proceso. Otro elemento importante es la toma de decisiones por parte del grupo promotor y de las familias en cuyas viviendas se realizan los mejoramientos. Aquí, MT asume un rol de monitoreo y conducción del proceso con el objetivo principal de trasladar esas funciones a los promotores durante el desarrollo de los proyectos.

En líneas generales, se pueden establecer algunos puntos en común respecto de las familias que obtienen algún

crédito de Madre Tierra. Por un lado, se organizan en función a una necesidad concreta, que puede ser el acceso a una vivienda, la regularización de su tenencia, o el mejoramiento de la misma, entre otras. Por otro lado, los grupos están conformados, en la mayoría de los casos, por mujeres, donde sólo inusualmente puede encontrarse un integrante masculino. Esto obedece a múltiples motivos: a veces porque se trata de madres solteras, otras porque el hombre no puede participar debido a que desempeña sus actividades laborales fuera de la vivienda y/o con horarios fijos, entre otros. En este sentido, los referentes de MT manifiestan que el interés de las mujeres en mejorar su vivienda se relaciona con el hecho de que son ellas quienes transcurren la mayor parte del tiempo allí. Por estas razones, la Asociación se plantea a nivel organizativo el desarrollo de metodologías de trabajo con enfoque de género.

3. MODELO DE GESTIÓN COMO TECNOLOGÍA SOCIAL

Durante las últimas décadas, el desarrollo de “nuevas tecnologías” ha sido de interés para las principales áreas de la cultura y diferentes disciplinas del saber científico. Incluso, la tecnología ha obtenido un lugar significativo en otras áreas del conocimiento no científicas como en el diseño y las artes. Si bien la noción “nuevas tecnologías” ha ido configurándose como compleja y variable según el contexto, ha permitido plantear un debate acerca de las diferentes formas de entender la tecnología actualmente.

Para este trabajo, el modelo de gestión de la Asociación

Civil Madre Tierra puede entenderse como una “tecnología social”, ya que es concebida en tanto conjunto de sistemas organizativos y financieros que se ponen en marcha y que hacen posible el funcionamiento sostenido en el tiempo de estas experiencias participativas y articuladas entre distintos actores.

Siguiendo a Thomas (s/f), consideramos a la “tecnología social”⁷ como “una forma de diseñar, desarrollar, implementar y gestionar tecnología orientada a resolver problemas sociales y ambientales, generando dinámicas sociales y económicas de inclusión social y de desarrollo sustentable” (Thomas, s/f: 2). Para el desarrollo de una tecnología social resulta necesaria la aplicación del conocimiento científico y popular para definir y responder a las necesidades sociales que se presentan en un territorio determinado. Por este motivo, resulta necesaria también la participación de la población involucrada, “así, la inclusión de los usuarios-beneficiarios en los procesos de diseño y producción de Tecnologías Sociales genera la posibilidad de desarrollar una nueva dimensión de las sociedades democráticas: la ciudadanía socio-técnica” (ibídem: 15). Desde esta perspectiva se sostiene que resulta improbable el diseño de una tecnología social universal y única. Por el contrario, para lograr resolver las problemáticas específicas, la tecnología debe adecuarse a las características sociales, económicas y ambientales particulares del contexto.

346 —

7 Según Thomas (s/f), el concepto “tecnología social” puede ser pensado y definido de diferentes maneras de acuerdo a los diversos abordajes teórico-metodológicos existentes: “tecnologías apropiadas”, “tecnologías intermedias”, “tecnologías alternativas” son algunas formas de denominarlo.

El involucramiento de especialistas y usuarios resulta un aspecto fundamental del diseño y, particularmente, del diseño de una tecnología social, ya que implica la participación de agentes diferentes en la construcción de la misma. Esto plantea la necesidad de articulación de saberes y lenguajes diversos que den a la tecnología una aplicabilidad al contexto social en que se desarrolla, pero también implica dificultades a la hora de lograr una replicabilidad a nivel de una política pública, principalmente por las particularidades que posee cada contexto de aplicación.

En las últimas décadas, los cambios en los modos de entender la cuestión tecnológica han facilitado el desarrollo de nuevos usos e innovadoras formas de relación entre los individuos y la sociedad, que han repercutido, a su vez, en nuevas formas de pensar y construir tecnologías. Se viene poniendo en crisis una lógica de diseño y aplicación de tecnologías que involucran al usuario en los procesos de diseño y aplicación desde una organización jerárquica para la toma de decisiones desde arriba hacia abajo (desde el saber experto hacia el no experto). Por ello, actualmente, distintos elementos y características de las tecnologías podrían entenderse por fuera de una perspectiva puramente tecnocrática, desde una interrelación de los procesos de saber popular con procesos científicos, artísticos y proyectuales (en distintos campos y disciplinas científicas y no científicas).

Esta forma de concebir la tecnología, como una red de interacción de saberes y prácticas heterogéneas que buscan una aplicación social, nos permite plantear la idea de una tecnología social que la desplaza de lo meramente científico y material a un punto de vista complejo que se sitúa desde lo

social y la interrelación de aspectos procesuales, de acción popular, formales, estéticos, representativos y lingüísticos. La tecnología se construye desde abajo hacia arriba y desde arriba hacia abajo en un proceso social de intercambio de saberes y prácticas. En este trabajo, la tecnología que surge de este intercambio posee como principal característica el hecho de no ser transferible directamente a contextos diferentes de aplicación. Por lo tanto, es una tecnología local y específica que, para replicarse en otros contextos, debe presentar un nivel importante de flexibilidad en cuanto a procesos y formas de diseño, producción y uso. El rol fundamental que toma el diálogo entre saberes diferentes y la participación de especialistas y usuarios como diseñadores facilita a estas tecnologías aplicaciones diversas.

4. EL ACCIONAR DE MADRE TIERRA Y SU APOORTE COMO TECNOLOGÍA SOCIAL

348

A partir de su acercamiento a la población y los territorios donde se hace presente la problemática de vivienda, la Asociación Civil Madre Tierra ha logrado desarrollar su propia tecnología social la cual consiste en un modelo de gestión para la implementación de micro-créditos a través de “fondos rotatorio” auto-administrados por las mismas comunidades beneficiarias. La metodología utilizada para llevarlos a cabo es la siguiente:

A) Madre Tierra presenta la propuesta al barrio o a un grupo de vecinos/as que hacen llegar su inquietud de tener un fondo de crédito en su barrio -indistintamente quien inicia el acercamiento (resulta condición necesaria identificar en el

barrio un grupo compuesto por tres o más personas que se asuman como equipo promotor)-.

B) Se desarrollan reuniones con el equipo promotor para la confección de criterios generales de funcionamiento (p.e. condiciones de admisibilidad crediticia, monto a devolver, elaboración de convenio, monto a invertir, organización de actividades, difusión de la propuesta, recepción de solicitudes, etc.).

C) Se efectúa un encuentro con el primer grupo de familias tomadoras de crédito y se presenta la propuesta.

D) Se organiza una visita técnica y social.

E) Se suscribe el convenio y se realiza la compra de materiales.

F) Se disponen los materiales en obra (el crédito es sólo para ampliación, refacción, terminación de baño, cocina, habitación o comedor de vivienda propia).

G) Se realiza la visita del equipo promotor.

H) Se pagan las cuotas.

I) Se re-inicia el ciclo a partir del segundo paso. Se trata de “fondos rotatorios” porque al devolver el crédito cada vecino posibilita que el mismo llegue a otro vecino. Con el dinero que se va recuperando se otorgan, nuevamente, créditos a las familias que continúan con el proceso (Sitio web Asociación, 2013).

Estos “fondos rotatorios” han permitido constituir un fondo de recupero de lo invertido que además de generar mejoras concretas en las familias posibilita la multiplicación de

los beneficios del programa en otras familias, fomentar la organización barrial y la participación protagónica de gran número de usuarias y usuarios de los mejoramientos. Como se puede apreciar en el relato:

“Nosotros no entregamos ningún subsidio, son todos créditos, microcréditos... microcréditos en general... y entonces estas pidiendo un compromiso, nosotros no trabajamos con gente aislada, sino que trabajamos con organizaciones, con grupos en barrios, pero siempre con gente a la que le estamos proponiendo algo, y le estamos proponiendo acompañarlos, pero que el trabajo... ósea nuestro objetivo es que el trabajo lo asuman ellos” (testimonio de Integrante MT).

De esta manera, si bien los recursos económicos provienen de la política pública en términos de subsidio, la dinámica que se adopta a partir de los fondos rotatorios genera que los mismos se potencien para abarcar a mayor cantidad de personas. Es decir, se sale de lo particular/individual con el compromiso que se asume como grupo al transformar el subsidio en un microcrédito rotatorio entre las familias que se organizan.

La ejecución de estos “fondos rotatorios” apunta a gestar formas de organización colectiva con la población incentivando, principalmente, la participación y la autogestión de los bienes y servicios necesarios para llevar a cabo diferentes instancias de mejoramiento del hábitat y la vivienda. De aquí que, las tecnologías sociales pueden ser concebidas para “participar activamente en procesos de cambio socio-político, socio-económico y socio-cultural. Constituyen una base material de afirmaciones y sanciones destinada a promover el desarrollo

socio-económico y sustentar procesos de democratización” (Thomas; s/f: 21).

La implementación de los “fondos rotatorios” beneficia indirectamente a las economías locales que proveen de materiales y mano de obra para el desarrollo de los mejoramientos. Los miembros de la Asociación pretenden que la implementación de los fondos pueda replicarse en otros grupos de la población, atendida por las más de 35 organizaciones que conforman el FOTIVBA,⁸ lo cual podría tener un impacto importante en la economía regional.

5. TECNOLOGÍA SOCIAL EN LOS BARRIOS PETRACCI-EL CEIBO (MERLO) Y 2 DE ABRIL (HURLINGHAM)

Sobre la etapa de puesta en práctica de la tecnología que se viene realizando en el marco del PROCODAS, se han definido dos casos de intervención -en las localidades de Merlo y Hurlingham- que presentan contextos diferentes. Los fondos a incorporar al sistema de fondos rotatorios tendrán un impacto inicial de 10 a 15 familias distribuidas en ambos barrios.

En Merlo se parte de contar con un grupo promotor sin experiencia previa de organización (en un contexto de fuerte dependencia asistencialista); mientras que, en Hurlingham las personas que conforman el grupo promotor poseen una historia previa de organización. Esto plantea la necesidad

8 En la actualidad, la Asociación continúa llevando adelante la experiencia de mejoramiento de viviendas a través fondos rotatorios en 16 barrios (con proyectos iniciados en tiempos y montos variados).

de implementar estrategias de trabajo diferentes que vienen permitiendo un análisis comparativo de la experiencia.

Los Barrios Petracci y El Ceibo en Merlo conforman alrededor de 90 manzanas con un promedio aproximado de 50 familias por manzana, es decir, 4500 familias. Se trata de barrios con construcciones precarias, con 2 o 3 familias en diferentes viviendas de estas características por lote. Solo algunas calles principales se encuentran asfaltadas, siendo recurrentes las esquinas anegadas, al mismo tiempo que la infraestructura básica de la zona (gas, asfalto, espacios verdes y demás servicios) resulta insuficiente de acuerdo a su demanda potencial.

La intervención de Madre Tierra se produjo por una convocatoria del sacerdote de la parroquia Jesús de Nazareth-Medalla Milagrosa que abarca el área de estos dos barrios. Se convocó a realizar la implementación del proyecto de fondo rotativo de mejoramiento de vivienda. Se dio, entonces, comienzo con un fondo inicial de \$5.000 de recuperos del Programa Mejor Vivir que aportó Madre Tierra; por su parte, la parroquia hizo una campaña y contribuyó con \$8.000 que permitieron conformar, rápidamente, un nuevo grupo de familias beneficiadas.

El caso del Barrio 2 de Abril de Villa Tesei en Hurlingham cuenta con 9 manzanas de 30 lotes cada una, es decir, alrededor de 270 familias. El barrio cuenta con servicios de luz eléctrica con medidor en cada lote, red de agua corriente pero sin conexiones internas (por lo tanto, cada familia tiene su propia perforación) y desagües cloacales por pozos absorbentes individuales. Las calles están

asfaltadas, el alumbrado público autogestionado, y no se han identificado alcantarillado ni desagües pluviales entubados. La recolección de residuos se realiza por domicilio.

A pesar del desarrollo de infraestructura con el que cuenta el barrio, en comparación con otros asentamientos en los que interviene Madre Tierra, la precariedad de las viviendas resulta significativa.

El contacto con el barrio comenzó a partir de la Asociación Civil Ampayaco, en primer lugar, en relación con el asesoramiento para inscribir la organización en personería jurídica y, luego, sobre la regularización dominial del barrio. En una primera instancia, la idea era comenzar con un fondo inicial de \$5.000 para cinco familias (\$1.000 a cada una). Debido a lo relevado hasta el momento, las familias beneficiarias poseen capacidad de pago de una cuota de \$200 cada una, brindando la posibilidad de entregar a una familia un monto mayor cada mes a medida que se produzcan los recuperos. Esta idea surge del grupo promotor y de Madre Tierra, dado que los antecedentes del barrio -en relación a fondos- se relacionan más con subsidios que con créditos. La organización 26 de julio ha trabajado con el Programa Mejor Vivir en la zona aunque en calidad de subsidio, por lo que se aspiró a contar con una primera experiencia acotada para acompañar el cambio de lógica y todo lo que requiere el armado del grupo para conformar y administrar el fondo rotativo. Al respecto, también se puede mencionar el antecedente favorable del trabajo previo de dicha organización en la implementación de fondos de microcréditos para emprendimientos productivos.

6. REFLEXIONES FINALES: REPENSAR LA TECNOLOGÍA DESDE LA ACCIÓN SOCIAL EN EL HÁBITAT

En este capítulo se ha analizado el modelo de gestión que realiza la Asociación Civil Madre Tierra en la Zona Oeste del Conurbano Bonaerense para el otorgamiento de microcréditos cuyo objetivo es el mejoramiento de viviendas a través de un sistema de fondos rotatorios. Este modelo de gestión posee como principales premisas de acción la búsqueda del fortalecimiento de grupos locales de acción territorial, la generación de procesos de mejoramiento del hábitat por parte de los propios usuarios y usuarias, el impacto en la economía familiar y barrial de los beneficios generados por el microcrédito, así como también la participación de usuarios y usuarias en la toma de las decisiones referentes a la administración y ejecución de los fondos rotatorios (y de todas las instancias del proceso). Estas premisas pueden comprenderse como la base del modelo de gestión que la Asociación ha logrado diseñar y perfeccionar a lo largo de su período de acción. En ese tiempo, se ha profundizado la consolidación de un modelo de gestión flexible y adaptable a diferentes situaciones socio-territoriales. Ese modelo de gestión se ha configurado en una tecnología social que le ha permitido a la Asociación diseñar, desarrollar, implementar y gestionar la resolución de problemas sociales y ambientales a través de la generación de dinámicas sociales y económicas dirigidas a mejorar la calidad de vida de las familias que habitan la vivienda intervenida, como también la de los individuos que participan en cuanto promotores de las distintas acciones que se implementan en su hábitat

cotidiano.

El caso de Madre Tierra pone de relieve nuevas formas de entender la cuestión tecnológica y su implementación en contextos de hábitat popular. Plantea la necesidad de diseñar tecnologías sociales abiertas y flexibles que se adecuen a los contextos locales. Pero también obliga a pensar formas organizativas complejas con el fin de lograr la replicabilidad y continuidad del proceso a través del tiempo.

Se ha pretendido, a lo largo de este capítulo, mostrar cómo un modelo de gestión de fondos rotativos -surgido desde una organización social- puede constituirse en una tecnología social replicable a nivel de las políticas públicas. En este sentido, se muestra que el origen de los microcréditos se encuentra por fuera de las políticas públicas. El hecho de que la raíz de todo el proceso sea la organización de un grupo de vecinos da cuenta de la distancia que establece MT en relación a pensar el modelo con beneficiarios, y se hace evidente que el planteo del modelo se hace en términos de un modelo para sujetos de derechos y activos socialmente. El esquema se inicia desde las bases sociales (sujetos de derecho organizados con el acompañamiento de una ONG), y pretende sugerir a los diseñadores de políticas públicas la posibilidad de su replicabilidad en ámbitos de mayor escala. Asimismo, pretende plantear formas alternativas de manejo de subsidios del Estado en las cuales estos subsidios se conviertan en fuentes productivas de economías solidarias (microcréditos) y permitan el desarrollo de grupos activos en la economía local. Esto permitiría otras relaciones de las personas con el dinero que reciban, con su casa y hasta con el mismo barrio.

El principal desafío que presenta el modelo de gestión de Madre Tierra para constituirse en una tecnología social replicable va unido específicamente con la complejidad de tener que sostener la flexibilidad del modelo y el fuerte componente de participación que lo guía en contextos diferentes de aplicación. Así, el proyecto de articulación que se viene desarrollando entre la academia y la Asociación está permitiendo detectar algunos temas centrales de análisis en relación a la replicabilidad del modelo. Podemos plantear tres temas principales a seguir analizando en trabajos posteriores y en función del proyecto de investigación que sustenta este libro: i) el manejo de la flexibilidad del modelo de gestión en escalas regionales de aplicación; ii) el diseño de sistemas de organización abiertos a distintas formas de participación; y, iii) la asociación para la gestión y los roles de los actores en el proceso.

BIBLIOGRAFÍA

Asociación Civil Madre Tierra (2014), disponible en: <http://www.madretierra.org.ar/default.asp?var=portadav>

Blank, G.; McCartney, J. L. y Brent, E. E. (1989). *New Technology in Sociology: Practical Applications in Research and Work*. New Jersey: Transaction Publisher.

Feenberg, A. (1991). *Critical Theory of Technology*. Oxford University Press.

Grupo Focal y entrevistas realizadas a integrantes de MT.

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Programas Consejo de Demanda de Actores (2014). En:

<http://www.mincyt.gob.ar/programa/procodas-programa-consejo-de-la-demanda-de-actores-sociales-6399>

Thomas, E. (s/f). *De las tecnologías apropiadas a las tecnologías sociales. Conceptos / estrategias / diseños / acciones*. Grupo de Estudios Sociales de la Tecnología y la Innovación. IEC/UNQ CONICET.

10. CONSTRUCCIÓN DE TRAMAS DE VALOR Y MERCADOS SOLIDARIOS¹

MERCEDES CARACCIOLLO²

1. INTRODUCCIÓN

En un documento antecedente inmediato de éste, sosteníamos que el mismo había sido iniciado con la intención de tratar de responder a la queja reiterativa de los pequeños productores acerca de la comercialización como su principal problema (Caracciolo, 2014; citado en Rofman y García, 2014). En aquel trabajo analizamos los orígenes de los mercados y las complejidades y niveles de concentración que fueron asumiendo históricamente hasta la actualidad. Presentamos también, en forma resumida, seis modalidades actuales de relación con los mercados que tienen algún grado de autonomía respecto a los mercados convencionales, teniendo en cuenta las características mencionadas³ y siendo ellos: compre estatal, ferias de la

360

1 Capítulo elaborado en el marco del Programa de Economía Solidaria. IDAES.UNSAM. Buenos Aires, 2014. Mi inmenso agradecimiento a un conjunto de compañeros/as y amigos/as que realizaron una cuidadosa lectura del documento a partir de la cual propusieron valiosas recomendaciones. Por cierto, la responsabilidad es exclusivamente de la autora. Ellos son: Gabriela Costagliola, Sergio Dumrauf, Rosa Fernández, Pilar Foti, Ariel García, Rubén Gurisatti, Alejandro Rofman y Norma Sanchís.

2 Correo electrónico: mercedescara@yahoo.com.ar

3 En ese sentido, y a modo de ejemplo, el mercado alimentario está altamente concentrado y tiene importantes consecuencias en

agricultura familiar, comercializadoras solidarias, mercados concentradores cooperativos, cooperativas de trabajo y de comercialización de pequeños productores/trabajadores y apoyo logístico del Estado para vincular a los productores con los consumidores. De la identificación realizada, surgió la hipótesis de que para alcanzar estos niveles de autonomía y equidad deben estar presentes, al menos, dos actores: la organización de los productores y el Estado en alguno de sus niveles, puestos al servicio de aumentar el valor agregado en el territorio. Revalorizamos el concepto de valor agregado como el indicador más apropiado para el análisis y la planificación en la economía social, poniendo en cuestión otros indicadores como el volumen o el valor de las ventas, la relación costo-beneficio que calculan las empresas, etcétera, y propugnamos un enfoque sistémico de la cuestión comercial que nos permita abarcar al mercado en su conjunto, no limitado a los canales de comercialización en particular ni al campo económico en general, sino al conjunto de las relaciones que se dan en un territorio.

En este capítulo, que es continuación de dicho trabajo, presentamos un marco teórico metodológico que plantea lo siguiente: si la economía social se propone asumir formas solidarias, también necesita diseñar e implementar estrategias de mercado que, según indican tanto la teoría como la evidencia empírica recogida, se sustenten en la construcción de “tramas de valor”; concepto que se diferencia los ingresos percibidos por los pequeños productores, así como en el gasto diario de la mayor parte de la población. La búsqueda de dichas modalidades de comercialización, con relativa autonomía de los mercados capitalistas, fue positiva y se presenta en otra investigación en curso realizada con compañeros/as de otras instituciones (Caracciolo, Dumrauf, Moricz, Real, Gonzalez, 2012).

del de “cadenas de valor” y de “clusters”, principalmente, por el hecho de que se propone alcanzar el objetivo mencionado mejorando, por un lado, el valor agregado de un actor en particular, a saber, el de la economía social con fuerte apoyo del Estado, y considerando adicionalmente, por el otro, que las tramas no son solo económicas sino también sociales, culturales, simbólicas, ambientales y políticas.

Para orientar o direccionar estas cuestiones desarrollamos una metodología a través de cinco pasos que deberían tomarse como una herramienta de trabajo, y que cada institución/organización podría utilizar con la profundidad y/o amplitud que le resulte conveniente según lo que surja del diagnóstico participativo que proponemos en el trabajo. Del mismo, surgirán aquellas actividades/tecnologías/ relaciones/productos/ etc. que resulten más promisorias para incrementar el agregado de valor agregado de la trama. Por cierto, la estrategia y las acciones para incrementarlo deberán encuadrarse en los principios de la Economía Social y Solidaria las cuales, básicamente, tienen que ver con la búsqueda de equidad entre los actores y la sostenibilidad socioeconómica y ambiental. Asimismo, si bien las tramas se construyen desde cada territorio, como un proceso de diagnóstico, capacitación y acción con todos los actores, no se excluye, sino que sería deseable, que pudieran darse articulaciones virtuosas con actores de otras latitudes, conformando tramas regionales, corredores productivos u otras realidades similares que tengan que ver con transformaciones a nivel nacional.

Por último, la mayor expectativa de la autora es que este enfoque teórico-metodológico contribuya a orientar las

políticas públicas -en sus fases de diagnóstico, planificación, gestión, seguimiento y evaluación- dirigidas a la Economía Social, con la mirada puesta en la construcción de tramas de valor para avanzar hacia una Economía Social que sea efectivamente Solidaria. Privilegiamos, con este fin, el vínculo directo -o a través de comercializadoras solidarias- entre productores/as y consumidores/as en momentos en que es urgente mejorar el acceso, los precios y la calidad -particularmente de los alimentos-, de modo que los incrementos en los ingresos obtenidos a través de la Asignación Universal por Hijo o de aumentos salariales no se pierdan en los supermercados.

2. NUEVAMENTE EN TORNO A LA IMPORTANCIA DEL VALOR AGREGADO (V.A.) PARA PLANIFICAR EN LA ECONOMÍA SOCIAL.

363

Desde el punto de vista contable, el V.A. es la diferencia entre el importe de las ventas y el de las compras; es decir, la diferencia entre ingresos y gastos de producción a precios de mercado.

Desde el punto de vista económico, el V.A. es el valor adicional que adquieren los bienes y servicios al ser transformados durante el proceso productivo; en otras palabras, el valor económico que un determinado proceso productivo adiciona al ya plasmado en las materias primas e insumos utilizados en la producción.

Una fórmula apropiada para el cálculo por parte de los productores/as emprendedores/as/trabajadores/as es la siguiente: $V.A. = \text{ingresos generados por las ventas} - (\text{gastos}$

efectivo + valor del cambio de inventario)⁴ (Gurisatti, Lipsich, et. al. 2009: 45-48).

Estrictamente, no se considera la remuneración de los trabajadores como parte del costo, sino como parte del valor agregado generado por el trabajo. El V.A. incluye también los eventuales excedentes que pudieran generar y captar. El valor agregado es, en un todo, lo que les queda a los productores/trabajadores después de haber pagado gastos y remunerado los servicios de terceros. Y deben decidir, además, cómo lo gastan: si lo destinarán en su totalidad para la retribución del trabajo de sus integrantes o si es posible destinar un porcentaje o bien para reinvertir y ampliar la capacidad productiva, o bien para aportar al fortalecimiento del sector de la economía social, dependiendo de su situación y de la política de sus emprendimientos productivos de la economía social (EPES), entre otras opciones.

364 —

Los EPES podrían comparar el valor agregado real obtenido o el hipotético por obtener con algunos parámetros conocidos, como es el salario mínimo vital y móvil, entre otros, verificando en qué medida les permite ampliar sus actividades económicas y transitar desde una reproducción deficitaria o simple a una ampliada de sus condiciones de vida y de trabajo.

A propósito de las muchas experiencias surgidas en los últimos años al calor de la política gubernamental para promover el “agregado de valor en origen”, es conveniente

4 Si el Epes no vendió toda la producción y queda un remanente, un stock o inventario de productos, sea terminados o por terminar (semielaborados), debe ser incluido como un rubro que hay que restar al ingreso por las ventas.

diferenciar aquellos casos en que un emprendimiento solo, por tratarse de un caso individual -aunque sea una cooperativa-, agrega valor en origen pero el excedente se invierte fuera del territorio, de aquellas en que la agregación de valor en origen es fruto de un proceso de movilización de distintos actores territoriales trabajando de manera articulada -comunidades, el estado en sus diferentes niveles, escuelas técnicas, cooperativas, sociedades de fomento, mutuales, etc.-, generando un mayor valor agregado que circulará en el territorio y que, como veremos, no es sólo económico sino también social, cultural y político.

3. CONSTRUIR TRAMAS DE VALOR: LOS CONCEPTOS

Los trabajadores autogestionados que trabajan en el marco de la ES se encuentran principalmente con mercados capitalistas muy concentrados, inequitativos o, también, mercados convencionales que no son concentrados pero que son de pobres para pobres, como las ferias que hay en la mayoría de los barrios periféricos de las ciudades y que apenas permiten la subsistencia.

La frase siguiente nos remite a algunas preguntas para iniciar un buen análisis social del mercado:

“Cuando impulsamos mercados alternativos -solidarios, populares, redes y mercados de comercio justo, ferias y mercados agro-ecológicos, mercados locales, redes de intercambio solidario, ferias del productor/a al consumidor/a, etc.- estamos cuestionando ese sentido hegemónico de la economía y el mercado. Nos estamos preguntando: ¿Quién consume y quién no? ¿Quién produce y quién no? ¿Por qué? ¿Qué productos se

comercializan en el mercado convencional? ¿Quiénes los producen y de qué modos? ¿Qué historias de vida y qué relaciones sociales hay detrás de un producto? ¿Quién se apropia del valor generado? ¿Cuál es el sentido último del consumo? Estamos politizando el mercado, politizando la economía. Politizando, como dice Boaventura de Souza Santos, identificando relaciones desiguales de poder e imaginando colectivamente formas prácticas de transformarlas en relaciones de autoridad compartida” (Caballero, 2012: 6).

Los mercados capitalistas son asimétricos porque no operan libremente oferentes y demandantes guiados por la mano invisible del mercado, como sostienen los economistas neoclásicos, sino actores con muy diferente poder de negociación para definir no sólo los precios y las formas de pago sino también las condiciones de producción y, por lo tanto, la capacidad de sostenerse en la actividad de las unidades económicas.

366

En consecuencia, para la Economía Social es imprescindible la construcción de nuevos mercados que, por definición, buscan la justicia y la equidad de manera sostenible. La complejidad de la tarea de construir un mercado solidario tiene que ver con que se trata de una construcción social, puesto que son actores que acuerdan, negocian y confrontan para crear una “Trama de agregación de valor territorial”, dado que la construcción se ve facilitada cuando se localiza en este nivel –entendido, en principio, como espacio de proximidad de los actores de la economía social-, que se puede traducir en prácticas transformadoras de los espacios locales a partir de un proyecto colectivo de construcción de poder vinculado a un proyecto de país.

Las seis modalidades alternativas de mercados, mencionadas

en la Presentación, tienen en común el hecho de que estarían construyendo Tramas de valor no sólo económico, sino también social, cultural, simbólico y político, y, de este modo, contribuyendo a la consolidación del sector de la ESS con una base territorial.

“La trama de valor está constituida por un conjunto de emprendimientos que se articulan entre pares -horizontalmente-, con sus proveedores de insumos y compradores -verticalmente- y con los servicios de apoyo técnico (nuevas tecnologías que aprovechen el trabajo) y financiero -en diagonal-⁵ y sobre una base o piso común -el territorio- para generar mayor valor agregado económico, por trabajador/a, por emprendimiento y por lo tanto también para el territorio” y entre los cuales además de las relaciones económicas se gestan tramas, en tanto relaciones sociales, culturales, políticas, y simbólicas” (Caracciolo, M.2010: 3).

Para abordar la estrategia de construcción de tramas de valor apelamos a la conceptualización que realiza Pierre Bourdieu (Foti, 2013: 1-3) acerca de la sociedad como un espacio pluridimensional -construido por los propios agentes o actores-, como un conjunto de campos sociales determinados a partir del despliegue de sus propias prácticas, esto es, estrategias o acciones en defensa de sus intereses, ligados a la posición que ocupan en función del capital acumulado que poseen, distinguiendo a priori entre el capital económico, cultural, social, simbólico y político. La posición de dichos agentes en los distintos campos en los que actúan se define según el volumen y la estructura de los capitales que poseen.

367 —

5 La expresión en diagonal, para referirse a los servicios técnicos y financieros a los que pueden acceder los Epes, se utiliza en forma arbitraria, para mostrar un tipo de articulación diferente a la horizontal, a la vertical y al soporte o base que proporciona el territorio.

El capital social -entendido como una red de personas u organizaciones donde, por cuya pertenencia, los agentes sociales obtienen recursos y beneficios de otros tipos de capital (en otros campos)- está en la base y 'atravesada' (al igual que el capital simbólico) todos los demás tipos de capital, e implica intercambios materiales y simbólicos, así como diferentes grados de intensidad y formalización. El poder que poseen los agentes, como despliegue de relaciones de fuerza en los distintos campos -en su doble dimensión: física (en las cosas, en los cuerpos y en los campos) y simbólica (en las ideas, en las instituciones, en los *habitus*, entendidos como disposiciones durables a pensar y actuar de una determinada manera) (Bourdieu, 2001: 236-242)-, se relaciona con el volumen global de capital que cada uno posee en forma individual y como grupo.

“El concepto de campo permite desnaturalizar la idea que tenemos de los mercados. Los mercados son un campo que ha institucionalizado sus reglas de juego, las cuales son dependientes de las correlaciones de fuerzas de los actores que allí participan y de las representaciones que se hayan sabido construir. No en todos lados los mercados tienen las mismas reglas de juego, porque hay diferentes tipos de capitalismo. Los actores locales pueden influir en las reglas de juego de los mercados locales, generar nuevos espacios (p.ej., ferias), nuevas regulaciones que faciliten la habilitación de dichas ferias, construir certificaciones participativas, o pueden generar límites (p.ej., no utilizar agroquímicos en las zonas periurbanas) (...) Todo esto modifica la relación de fuerzas y posiciona de manera diferencial a los agentes en el campo” (Cittadini, 2013: 66).

En efecto, construir una Trama de valor, en cualquier rama productiva, implica no sólo generar un volumen mayor de capitales mediante el consenso entre los EPES -que, en

principio, se supone tienen objetivos estratégicos similares-, sino disputar esos capitales como instrumento de poder con otros agentes de fuera de la Trama, que operan con otras lógicas, y que juegan sus capitales para desplazar a “los más chicos” mediante mecanismos que pueden ser perfectamente legales (tales como dar más y mejor financiación al comprador, ser más visibles en las góndolas de los supermercados, presentar mejor sus productos aunque la calidad sea peor, etc.). Cada actor ‘juega’ de acuerdo con la dotación de capitales que ha acumulado en los distintos campos en los que actúa y con su *habitus*. Las tramas de valor de la ESS, tanto en su proceso de construcción como en los momentos de mayor estabilidad, no pueden dejar de competir con las empresas más concentradas de la economía capitalista, y esta competencia no se puede concebir como “sana” en tanto se trata de relaciones desiguales de poder. Con el sector de la pequeña y mediana empresa (PYME), las tramas de la ESS deberían poder establecer alianzas, relaciones más equitativas, dado que en muchos casos se necesitan mutuamente como proveedores o compradores, aún cuando las PYMES no formen parte de la “trama” que sólo involucra a la ESS, es decir, a unidades sin fines de lucro.

También se juegan relaciones de poder entre los integrantes de las “tramas” en las negociaciones y acuerdos que tienen que sostener para decidir una cuestión central para las mismas, a saber, la de la distribución del valor agregado entre cada uno de sus integrantes. La cuestión reviste más complejidad que el de la fijación de un precio justo entre productores y consumidores de, por ejemplo, las hortalizas

de una Feria de la Agricultura Familiar, ya que es en principio una articulación vertical. Como ejemplo de la dificultad mencionada, en una trama textil lanera/indumentaria se pueden identificar actores con distintas tareas: el productor de ovinos y quien esquila, hace el hilado, lava la lana o la tiñe, hace el tejido, confecciona la indumentaria, vende en el local, lleva los registros, arregla las máquinas y herramientas, limpia el local, capacita, brinda apoyo técnico, arregla las herramientas y maquinarias, así como los consumidores/as y las instituciones que brindan apoyo técnico y financiero -si las hay-; todos constituyen la “trama” y, desde sus principios solidarios, desean que se remunere en forma justa y equitativa a cada tipo de integrante. La práctica de la distribución del V.A. entre tantos actores diversos muestra que es preciso darse tiempo, debatir y acordar criterios en el marco de la ESS y teniendo sobre la mesa los números que surjan de registros reales. De lo contrario, la solidaridad se diluye en medio de enfrentamientos que sólo generan fragmentación.

¿Qué es la Trama de valor?

La “Trama de valor” es, básicamente, un complejo dispositivo en el cual se entrelazan los actores de la economía social de un territorio, cada uno con sus capitales –económico, cultural, social, simbólico, ambiental y político-, con otros actores institucionales dispuestos a apoyarlos, para generar mercados solidarios. Esto es, mercados que permiten generar un mayor valor agregado en forma equitativa y sostenible con beneficios no sólo para sus integrantes, sino también para el conjunto de la sociedad.

I. La Trama de valor *económica* nos remite a la idea

de Bourdieu de que, en nuestras sociedades, el capital económico es el más importante. Es decir que, la trama de valor económica es la que tiene más poder para unir y para confrontar con los de “afuera”. La Trama de valor económica se logra cuando todos sus integrantes tienen un acuerdo para desarrollar un conjunto de actividades que permitan mejorar el valor agregado económico y realizarlo de manera equitativa entre sus miembros. Así, se logra que el dinero entrante circule internamente; facilita la producción, distribución y consumo y, por ende, beneficia a más de sus participantes. Esta circulación interna del dinero que ingresa impide que sea captado por actores externos -p. ej., empresarios de fuera del territorio que gastan o invierten en otro lugar- (Caracciolo, 2010: 3).

- II. Genera, también, agregado de valor *social* porque los actores que participan fortalecen su pertenencia e identidad como parte de un colectivo, lo que les facilita encarar nuevos desafíos. (ibídem)
- III. Facilita el surgimiento de valor agregado *cultural* porque circulan información y saberes populares y científico-técnicos, pues se crean o recrean nuevos valores de justicia, equidad, reciprocidad. (ibídem)
- IV. Genera valor agregado *simbólico* porque los valores creados en forma compartida son reconocidos por todos y refuerzan el reconocimiento y el poder de la misma; y valor agregado *político* cuando ese colectivo encara prácticas en función no sólo de su Epes, sino

en las relaciones de poder que permitan avanzar hacia una economía social y solidaria. (ibidem)

- V. Genera, asimismo, agregado de un capital o trama poco trabajado que es el ambiental. En este sentido, la *agroecología* -como disciplina- está realizando aportes al capital ambiental: i) desde la dimensión ecológica (polinización, control de plagas, enfermedades y malezas, fuente de alimento y hospedaje para especies auxiliares benéficas); ii) desde la dimensión socioeconómica (reproducción de la familia y reproducción ampliada hacia la comunidad, producción de alimentos sanos para auto-consumo familiar, población local, mercado interno y exportación fuera de la región, ocupación y arraigo rural, generación de oportunidades de trabajo); y, iii) desde la dimensión sociocultural (preservación de la agro-biodiversidad y el ambiente, preservación de la identidad cultural). (Tito, s/f).

372 —

Por su parte,

- VI. El territorio es el espacio privilegiado para que surjan Tramas de valor, porque es allí donde están los dirigentes que pueden vincular prácticas concretas en lo económico, lo social, lo político. Tal como nos dijera un dirigente social del norte argentino, “La vida sucede en los municipios”.⁶

6 La metodología de construcción de tramas de valor fue trabajada en tres talleres realizados en Choele Choel, Gral Roca y Bariloche, con la participación de promotores de microcrédito de la CONAMI/Secretaría de Economía Social/MDS y con el apoyo técnico de Manuel Vera del Centro de Referencia del MDS de Rio Negro. 2012. También fue trabajada en 2013 con los alumnos

Según Manzanal:

“Una consensuada identificación del territorio lo asocia con la producción social del espacio (...) De este modo, las diferentes prácticas socio-espaciales (apropiación de objetos, puesta en producción de recursos y bienes, elaboración de mapas, imposición de símbolos, concepción de creencias y valores) van a dar cuenta del tipo de espacio-territorio construido y de las particulares formas que asumirá en el mismo, el desarrollo y la desigualdad social (...) el territorio aparece asociado con el ejercicio de poder: el territorio sintetiza relaciones de poder espacializadas (...) la producción social del espacio es un resultado del ejercicio de relaciones de poder” (Manzanal, 2007: 33).

Rofman y García se interrogan con respecto a la vinculación entre las relaciones de poder, el espacio y el excedente económico en un apartado cuyo sugerente título es “El Poder en (es) el Espacio”, y sostienen:

“Coincidimos plenamente con Sánchez (1991: 30) cuando afirma «que las relaciones de poder asumen una forma espacial-territorial dado que el espacio es el ámbito donde se materializan»” (Rofman y García, 2013: 21-22).

Y agregan:

“La base económica de las relaciones de poder es el excedente” (íbidem).

Coraggio sostiene:

“Hay que pasar del desarrollo de lo local al desarrollo desde lo local” y agrega que el mismo tiene tal complejidad en las sociedades modernas que el sistema real a modificar es un sistema de muchos niveles, no un conjunto de localidades aisladas entre sí” (2007: 103-110).

Por cierto, también se ha llamado la atención con respecto de diploma y maestría a partir de experiencias concretas en las que participan, en el marco del Programa de Economía Solidaria. IDAES/UNSAM.

a la articulación entre lo local y lo global a través de múltiples funcionalidades que, en general, benefician a los grupos extra-locales (principalmente transnacionales) que des-localizan diferentes partes del proceso productivo y centralizan la organización, de manera que lo local puede ser una localización con escasa identidad e historia. Una mirada no ingenua del territorio implica identificar y trabajar sobre las relaciones de poder, en particular con actores más poderosos que -aún cuando puedan jugar desde afuera- tienen aliados e influencia en el ámbito local. Son aquellos actores para los cuales una Trama de valor de la ESS puede afectar sus intereses. Ignorar en qué medida pueden ser afectados y cuáles pueden ser sus reacciones podría significar un costo material y/o simbólico para la Trama.

Un ejemplo promisorio de abordaje multi-actoral e interdisciplinario para construir cadenas de valor -como lo llaman sus participantes- es el que propone el equipo del Mercado de la Estepa junto con Surcos Patagónicos, que vienen trabajando hace más de diez años en la línea Sur de Río Negro -básicamente con artesanías de lana de oveja en el marco de la ESS-, y que en esta ocasión se diversifican hacia el guanaco. Sostienen sus promotores:

“Recientemente fue aprobado, por el Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación a través de FONARSEC/ANPCyT, un proyecto productivo de Desarrollo Social, Investigación y Transferencia de Tecnología para desarrollar una cadena de valor artesanal en base a la fibra de guanaco en el territorio patagónico, en el que se potencian esfuerzos combinados de la sociedad civil con instituciones públicas y se revalorizan los saberes regionales de la población rural. Su principal objetivo es incidir en el diseño de políticas públicas en favor del paradigma de la Economía Social y Solidaria y la regulación participativa del aprovechamiento

responsable de recursos naturales públicos en Argentina” (Dreidemie y Killmeate, 2013).

En este proyecto que se inicia intervienen otras instituciones como el INTA y la UNRN. Desde nuestro enfoque, si un proyecto tiene efectivamente un abordaje multi-actoral e interdisciplinario estaría construyendo algo más que cadenas de valor, estaría construyendo Tramas de valor.

El concepto de trama de valor nos surgió al leer bibliografía y trabajos aplicados sobre el concepto de “cadena de valor”, que fuera desarrollado inicialmente por Michael Porter en su libro *La ventaja Competitiva de las Naciones* (Porter, 1990, citado en Revista Facetas, 2008: 1-2) y reelaborado y utilizado por muchísimos seguidores en años posteriores. Los enfoques de cadenas de valor son más sistémicos que los tradicionales de “cadenas productivas”, en tanto analizan no sólo el continuum de actividades desde el productor al consumidor, sino también las interrelaciones entre empresas, con la finalidad de aumentar la competitividad del conjunto al que se denomina cadena de valor con respecto a otros conjuntos de empresas.

375 —

Los enfoques de cadenas de valor fueron desarrollados al calor de la creciente importancia asignada a la competitividad en la década de 1990, frente a un mundo cada vez más globalizado por las políticas neoliberales. En este sentido, se diferencian del que se intenta en este trabajo porque los primeros se centran, principalmente -aunque no exclusivamente-, en la dinámica de interdependencia vertical, con la finalidad de mejorar la competitividad, sea entre: i) las diferentes áreas de una empresa (primarias, como logística de entrada, operaciones, logística de salida,

mercadotecnia y ventas, y servicio al cliente; secundarias o de apoyo, como infraestructura -información, financiación, contabilidad, planificación, gestión-, recursos humanos, desarrollo tecnológico -investigación de mercados, nuevos productos- y compras); ii) eslabones de una misma cadena productiva; y, por último, iii) la competitividad a nivel de la economía de un país en relación con el resto del mundo. Volviendo a los eslabones de una misma cadena productiva, se podría tomar como ejemplo una cadena de algodón/indumentaria, donde se encuentra: a) Diseño y desarrollo de productos, b) Producción agrícola algodонера, (algodón en bruto), c) Desmotadora (separa la fibra de la semilla), d) Hilandería (hila el algodón), e) Tejeduría (elabora la tela), f) Confeccionista (de prendas de indumentaria), g) Distribuidor (transporta las prendas a diferentes negocios minoristas), h) Minorista, i) Consumidor final. Mediante este enfoque, se utilizan distintos indicadores económicos para analizar cómo se articulan y distribuyen los beneficios a lo largo de la cadena y se proponen políticas para incrementar la competitividad de alguno de sus eslabones y/o de la cadena en su conjunto, según el caso.

La cadena de valor analiza las diferentes actividades de una empresa y determina cuál es el valor que agrega cada una. Los desarrollos predominantes de cadena de valor sostienen que una empresa, cadena productiva o país, obtiene una mejora competitiva cuando introduce un cambio en alguna actividad estratégica que le permite o bien producir mejor o bien a menores costos que la competencia.

La diferencia sustantiva entre el enfoque de cadenas de valor y el de tramas de valor no está en la necesidad de aumentar

el valor agregado, sino en quiénes, cómo y para qué se aumenta el valor agregado.

Los trabajos con un enfoque más integral de la inserción de las empresas/cadenas/países (Kaplinsky y Morris, 2009: 6 y ss.) dan cuenta de la importancia de otro tipo de articulaciones -horizontales- para mejorar la competitividad empresaria y/o la situación de los países pobres. Sin embargo, en tanto la mayor parte de los trabajos revisados se ocupan del sector empresario y de cómo enfrentar/desplazar/destruir la competencia, entendemos que no serían los adecuados para la economía social que se sostiene en otra lógica.

Entre la bibliografía consultada (Acuña, Ghezzan, e Iglesias, 2007: 5 y ss.) sobre cadenas de valor agro-alimentarias, los autores utilizan un abordaje que, por ser sistémico, se aproxima al de este trabajo.

“El objetivo fundamental del estudio de cadenas es caracterizar la estructura y dinámica de las cadenas seleccionadas, sus actores, principales estrategias y factores que inciden en la competitividad, identificando los flujos y márgenes brutos de comercialización (...) En el enfoque adoptado para el desarrollo del proyecto, se considera el concepto de cadena o sistema Agro-alimentario/Agro-industrial en su acepción más amplia, es decir: a) se tienen en cuenta todas las etapas de producción/transformación/distribución mayorista/minorista; b) se refieren tanto a productos que se consumen frescos como a los que sufren un proceso de transformación industrial (...) En segundo lugar, el enfoque sistémico permite abarcar un conjunto de actividades vinculadas horizontal y verticalmente por relaciones de producción y mercado. Es decir, en el concepto de sistema agro-alimentario y agro-industrial existe un cruce entre los sistemas de producción (que se dan a nivel horizontal) y el eslabonamiento producción-transformación- distribución, que se presenta a nivel vertical en la cadena productiva. En este sentido,

se puede expresar que el sistema agroalimentario y agro-industrial está compuesto por una serie de subsistemas, integrados por diversas cadenas productivas y sistemas de producción, con interrelaciones entre subsistemas” (ibídem).

Las diferencias del enfoque anterior con el que proponemos en este documento se refieren a: i) la importancia asignada al concepto/indicador de valor agregado respecto a otros utilizados habitualmente en microeconomía, ii) el objetivo de las Tramas que no es sólo económico, sino también social, cultural, simbólico, ambiental y político, iii) el recorte que realizamos en el universo de productores para priorizar a los de la Economía Social/Agricultura Familiar y iv) la importancia que asignamos a las articulaciones con actores estatales y organizaciones sociales del territorio que contribuirán con apoyo en tecnología y financiamiento para crear tramas de valor económica, social, cultural, etc.

378

El concepto de “Trama de agregación de valor” reconoce afinidades con otros conceptos como el de Estructura de Sostén (INTA, CONAMI/MDS.2010: 30-31) que se basa en desarrollos teórico-prácticos paralelos⁷ al de trama de valor

7 Un antecedente del concepto de estructura de sostén utilizado en el trabajo del INTA y MDS fueron los estudios que desde el diseño industrial realizaron varios autores (como Bernatene, Canale, Justianovich y otros, s/f.), donde señalan su apoyo a la gestión para el fortalecimiento del agregado de valor en procesos vinculados al cuero, a la leche caprina y a la recuperación de vidrio. En este tercer caso se construyó la estructura de sostén, se les asesoró en la personería jurídica, seguridad laboral, mejoras de proceso (optimización energética en gas y calor en hornos de fundición), diseño de nuevos productos (p.e. frascos requeridos por emprendimientos de la región) y la elaboración de un manual de buenas prácticas en el proceso de revalorización del vidrio reciclado.

al que hacemos referencia en el párrafo anterior. Tienen en común que asignan importancia a la articulación de todos los actores que están involucrados o interesados en generar innovaciones o cambios económico-productivos en forma sostenible en el territorio (productores, escuelas/universidad, Centros de Investigación y Desarrollo, productores de herramientas/equipos y maquinarias, organismos del Estado, y asociaciones de representación). Con respecto al nivel adecuado para conformar las estructuras de sostén, se plantea que:

“Ello abre paso a pensar en cómo construir otro tipo de tecnología que no sea universal (en el sentido de que se piense para un actor sin rostro, anónimo), ni que sea focalizada (que resuelva el problema específico de un individuo), sino que se ubique en el centro de ambas. Para situarla en ese lugar, consideramos que debe reunir, al menos, las siguientes características: a) ser cogestionada; b) involucrar a todos los agentes del territorio, no solo a los productores, sino a los pertenecientes a la estructura de sostén; c) ser sistémica (que el impacto tenga efectos positivos sobre todo el conjunto de agentes evitando generar contradicciones, y en efecto, minimizando el surgimiento de procesos limitantes o resistentes al cambio que la misma propone impulsar)” (MDS, CIPAF/INTA:30-31).

379

Este enfoque les permitió al INTA y al MDS junto con otras

Al respecto, Lane y Maxfield (Lane y Maxfield, 2005) sostienen que “Es necesario que las estructuras de sostén (...) sustenten las acciones de los actores del (sistema) ofreciéndoles la posibilidad de responder a los propios cambios el nuevo contexto (...) mirando adelante y valorizando los factores de éxito de las propias raíces locales...” (citado por Justianovich, Bernatene, Ungaro, Calo, Canale, s/f). Los autores también se nutren del enfoque de la dinámica socio-técnica, “que incluye patrones de interacción de tecnología, instituciones, políticas, racionalidades y formas de constitución ideológica de los actores...” (Thomas, 2008).

instituciones y con los actores locales, generar cambios tecnológicos, largamente postergados, cuyo resultado fue una mejora en los ingresos de todos los agentes. A modo de ejemplo, en el trabajo mencionado de ambas instituciones se hace referencia a la Cooperativa de Mimbreros del Delta.

La categoría Trama de valor también tiene en común con la de estructura de sostén el considerar que los cambios en las cadenas de valor dependen de las relaciones sociales que las posibilitan; es decir, del poder de los actores, de los proyectos políticos que los sustentan y de la importancia de la articulación en los territorios de aquellos sujetos que tienen necesidades y objetivos similares.

En síntesis, consideramos que no habría diferencias teóricas entre ambos enfoques, sino metodológicas y, más precisamente, de énfasis en las dimensiones analizadas.

En este sentido, en la construcción de Tramas de valor ponemos el eje en la dimensión socioeconómica. El objetivo consiste en disponer de un marco teórico y metodológico para incorporar aquellos cambios, aquellas alternativas que -tanto en la esfera de la producción como de la distribución y el consumo- permitan incrementar el valor agregado del conjunto de los integrantes de la trama (proveedores, productores, consumidores, servicios técnicos y financieros, y soporte territorial) que pertenezcan, por definición de Trama, a la Economía Social. Un aspecto importante de las Tramas tiene que ver con que se promueve la articulación, no sólo de productos que son insumos de otros, sino de productos complementarios, como por ejemplo algunas cooperativas que proveen ropa de trabajo a otras que, a su vez, les

proveen de alimentos frescos o procesados, de bebidas en base a frutas locales, de fletes, etc.

Un concepto que puede parecer similar al de Trama de valor, pero que es cualitativamente distinto es el que acuñó también Porter a fines de los 90, el de *cluster* (aglomerado) al que define como: “un grupo geográficamente próximo de compañías interconectadas e instituciones asociadas en un campo determinado, ligadas por similitudes y por áreas complementarias” (Porter, 1998: 6).⁸ Lo que tiene de interés el concepto de *cluster* que acuña Porter es el de la articulación de actores en un mismo territorio que tengan funciones tanto parecidas como complementarias. Esta dimensión es rescatada en el concepto de trama.

Como señalamos en un trabajo anterior:

“Este concepto -el *cluster*- se diferencia del de trama de valor, que proponemos, en dos aspectos: 1. el *cluster* se utiliza básicamente para que las empresas de un territorio compitan más exitosamente con las de otros territorios. Por el contrario, en la trama se refuerzan mutuamente los objetivos económicos con los socio-culturales y los políticos de los productores asentados en un territorio y 2. la trama es inclusiva. Y la inclusión social en dos sentidos: i) se espera que la trama inserta en un territorio sirva como modelo para otras tramas en otros territorios, o que pueda haber intercambios por complementariedad entre tramas de diferentes territorios. ii) la participación activa de los consumidores en las tramas” (Caracciolo, 2010: 3).

8 Porter (2011) viene trabajando sobre temas referidos a la responsabilidad social empresarial. En un evento reciente en San Pablo señaló: “Hemos entendido que haber separado los negocios y la competencia en los negocios, del progreso social y los problemas sociales, en realidad fue un gran error. Algunas de las mayores oportunidades están en abordar los problemas y retos sociales utilizando el modelo de negocios” (Boletín No 28 del 31 octubre, 2013. Fundación Avina).

Otro enfoque de interés para comparar con el de Tramas de valor es el de Sistemas Agroalimentarios Locales -SIAL- (Muchnik, 2006: 1-20). Tendrían en común con el de clusters y particularmente con el de “distrito industrial” (Becattini y Rullani, 1995, citado por Muchnik: 2006: 1-20) el hecho de que:

“Estas formas de concentración de empresas fueron denominadas de manera diversa (...) teniendo en común ciertos activos específicos (saber hacer, instituciones territoriales, formas de coordinación...) que les permiten producir externalidades positivas y en consecuencia un mejor posicionamiento en el mercado” (ibídem).

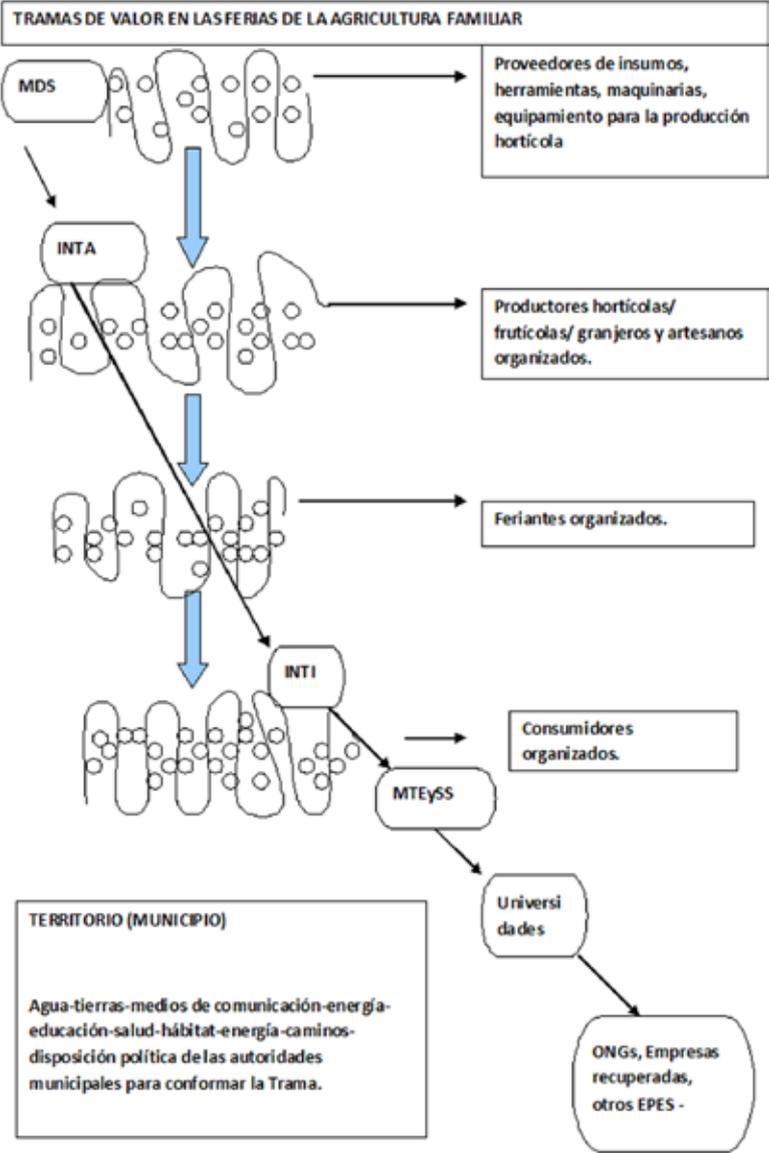
Y, por su parte, los SIAL se diferencian de los enfoques citados en tres aspectos:

“i) las interacciones con el medioambiente y con el mundo rural, ii) las relaciones con el consumidor y los alimentos, bienes que construyen referencias identitarias específicas, ya que son los únicos que se incorporan (se introducen en el cuerpo) durante el acto de consumo, iii) su rol catalizador del desarrollo territorial” (ibídem).

Apreciamos el tratamiento que el enfoque SIAL le asigna a la relación virtuosa entre territorio (con su historia y su cultura) y los alimentos, y al valor de los alimentos que trasciende al de otros productos. Las diferencias con el enfoque de Tramas de Valor se relacionan con que éste privilegia las articulaciones entre ciertos actores del territorio -los de la ESS- y en que está pensado para todos los productos -que sean legales y sanos- que encare este sector, no sólo los alimentos. Y en lo metodológico, en el tipo de indicadores -en particular el valor agregado- a analizar en cada uno de los pasos para planificar una Trama de valor en los territorios de manera de seleccionar las alternativas más convenientes

para el conjunto de sus integrantes y las articulaciones con las dimensiones sociales, culturales, simbólicas, ambientales y políticas de dichas Tramas.

Como se observa en el Gráfico siguiente -de un caso hipotético de Trama de Valor en una Feria de la Agricultura Familiar-, en sentido vertical, aparecen los actores que se articulan desde la provisión de insumos hasta el consumidor final y, en sentido horizontal, se observa a cada uno de esos actores organizados. En sentido diagonal, se puede ver a los distintos organismos, instituciones, o emprendedores que prestan servicios técnicos y/o financieros a los actores de la ESS. Y en la base, el territorio con sus caminos, medios de comunicación, energía, salud, educación, y sobre todo, con la política municipal en relación con un mayor o menor apoyo a la creación de Tramas. Estas variables territoriales, conforman las condiciones de contexto que hacen posible la producción, la comercialización y el consumo de la población; es decir la vida.



La misma dinámica de la Trama implica que ninguno de sus componentes es un dato fijo y menos aislado, sino que, y a modo de ejemplo, si en un territorio se carece de caminos de salida adecuados para llevar la producción al mercado, el disponer de un camino transitable pase a ser parte del plan de trabajo de la Trama. Plan de trabajo que no es una carpeta cerrada, sino una guía para disputar poder, recursos materiales y simbólicos en el territorio, en relación con el municipio, y con otros actores sociales, de manera que, arreglar el camino, sea percibido por todos como una prioridad.

Los mercados locales -en donde es posible generar relaciones más bien directas entre productores y consumidores, por oposición a las cadenas largas- parecen ser los más apropiados para generar tramas de valor agregado en lo económico, lo social, lo cultural, lo simbólico y lo ambiental y lo político. Esto sería así porque permiten:

- I. Contribuir a la “Seguridad Alimentaria”: “los mercados locales favorecen la seguridad alimentaria porque permiten conocer quien lo hizo, cómo lo hizo y si recibió un precio justo⁹ y “La gran fortaleza de las ferias francas a futuro es que son un sistema alimentario mucho más eficiente en el uso de energía, pocos insumos, sin fletes, sin intermediarios y a un precio justo”.¹⁰ Actualmente se habla de “Soberanía Alimentaria” para referirse en términos similares a lo que más de diez años atrás Cametti llamaba “Seguridad Alimentaria” y se lo define como: “es el

9 Cametti, R. (1997). Boletín del PSA de Misiones, Posadas.

10 Cametti, R. (1997). Boletín del PSA de Misiones, Posadas.

derecho de todos los pueblos a planificar su agricultura para atender prioritariamente a toda su población, con alimentos en abundancia, baratos, de buena calidad, inocuos, de aceptación cultural y durante todo el año para llevar una vida sana” (CIPAF, 2007: 15).

- II. Mejorar las condiciones de negociación al trabajar cerca del consumidor, ganar clientes y asegurarse el cobro, practicar el trueque, etc. En los ámbitos productivos rurales, diversificar las fincas y dar trabajo a toda la familia.
- III. Fortalecer la formación de capital social. Son lo opuesto al anonimato propio del no vínculo entre productores y consumidores que caracteriza a los supermercados.
- IV. Propiciar el rescate de los valores culturales de cada pueblo o ciudad -compartidos por productores y consumidores- que permiten crear una identidad, un sentido de pertenencia, un capital cultural y simbólico
- V. Motorizar la producción local porque el dinero que entra al circuito del pueblo/ciudad se queda circulando en el lugar más tiempo. Cuando el consumidor local compra en el mercado local, elige favorecer a su gente, a sus amigos, a su familia- y no a una cadena anónima de comerciantes/intermediarios.
- VI. Involucrar a los municipios en modalidades de gestión asociada del territorio, gestión asociada de las Ferias¹¹ y otras modalidades de producción y

11 Las Ferias de la Agricultura Familiar o Ferias Francas son una modalidad de mercados locales de cadenas cortas, cuyo

comercialización con los que viven y trabajan en el territorio.

- VII. Ampliar la participación de las mujeres. La mayor parte de los que venden en las Ferias locales son mujeres. Las tareas vinculadas a la comercialización les permiten salir del ámbito doméstico. Las ferias son lugares de intercambio no sólo comercial sino también cultural y social, para conocer a otras mujeres y otros hombres de otras realidades, para conocer “modelos de ser mujer diferentes” y tener más opciones para elegir.¹² Según algunas encuestas, las mujeres parecen tener mejor trato para relacionarse con consumidores/as y sobre todo cuando se trata de productos alimenticios a los cuales, adicionalmente, pueden agregarle valor al producto primario elaborando dulces, conservas, fiambres, quesos, yogures, etc. Y no menor, una tradicional y sabrosa receta de cocina, por ejemplo.

número ascendería, en estos momentos -en Argentina-, a unas 500 según datos del MINAGRI. Algunas instituciones como el INTA y la Secretaría de Agricultura Familiar del MINAGRI, proponen la ampliación de esta modalidad de mercados de proximidad a un número mucho mayor de municipios de la Argentina, aproximadamente a un 30%. (CIPAF, 2012) para lograr beneficios en varios aspectos entre los que se destacan la calidad y los precios con beneficio tanto para productores como para consumidores.

12 A los varones que participan de la ESS les suelen interesar más las actividades comerciales, en principio, cuando se trata de relacionarse con mayoristas, distribuidores, acopiadores, o la industria, pero la relación directa con consumidores la consideran “poco masculina”, como sostuvo una productora de las Ferias Francas de Misiones con las siguientes palabras: “Les da vergüenza vender huevos, o verdura y entonces ahí nos metimos nosotras”.

Por cierto, las Ferias no son la única modalidad que se puede desarrollar en los mercados locales. El comercio Estatal es un canal que está comenzando a cobrar impulso entre las cooperativas de trabajo y que revista una gran potencialidad para el fortalecimiento de la ESS¹³. Asimismo, las Tramas de valor con base en un territorio, no excluyen la conformación de Tramas de base regional o de corredores productivos de varios municipios, que deciden articular actores complementando producciones e intercambiando productos o cooperando entre organizaciones de varias provincias para llegar a mercados más grandes, para ganar en escala, o utilizando una marca compartida. (identificación geográfica, denominación de origen, marca colectiva, etc.) como es el caso de la Federación de Organizaciones de Productores de Alimentos (FOPAL).

4. METODOLOGÍA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE TRAMAS DE VALOR

4. A) EL PLAN:

Se trata de un camino con los pasos que se deben recorrer para llegar desde la situación actual hasta donde se quiere llegar. Y en ese camino hay que definir:

Los objetivos de corto plazo (menos de 1 año); los objetivos de mediano plazo (2 a 3 años) y los objetivos de largo

13 La Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo viene impulsando junto con el Ministerio de Desarrollo Social el comercio estatal a redes de cooperativas. Un ejemplo relevante es el de la Red Textil que está proveyendo de ropa de trabajo para el personal de varios organismos del Estado, como los Ministerios de Seguridad y de Defensa.

plazo (más de 3 años, que sería la visión estratégica de sus integrantes, como se ven en ese plazo). Los objetivos deben dar cuenta de los logros que esperan alcanzar los integrantes de la Trama. Y para los tres plazos indicar:

- I. Las políticas que implementarán para alcanzar los objetivos.
- II. Las actividades que realizarán para alcanzar esos objetivos.
- III. Las personas/grupos/organizaciones responsables de cada una.
- IV. Los recursos de todo tipo necesarios.
- V. El cronograma de actividades.
- VI. Los resultados esperados.
- VII. Los productos esperados.

4. B) ACUERDOS SOCIALES:

El armado de la Trama requiere, al inicio, de una masa crítica de capital social, para lo que se pueden tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- I. Sumar a todos los que tienen que ver con la trama de valor y que tienen intereses similares. Tal vez resulte conveniente que, en un principio, trabajen en común solo los que son parte de la Economía Social, hasta que logren definir sus objetivos como Trama y, a partir de ahí, identificar a otros actores del territorio que sin ser parte de la Economía Social tienen interés en establecer relaciones económicas de cooperación,

alianzas estratégicas con este sector. (p.e. pymes proveedoras de maquinaria agrícola, de insumos u otros servicios)

- II. Tener un espacio físico para reunirse en forma periódica. Compartir cada vez más espacios (venta, trueque, producción).
- III. El método de trabajo es el principio a partir del cual se ordenan los distintos elementos que hacen a cualquier construcción social. Nos referimos aquí a la implementación de un método participativo, autogestionado, aplicado tanto a la investigación como a la capacitación y la gestión de diferente tipo de acciones (Fals Borda, 1985: 1 y ss.).
- IV. Discutir en base a hechos concretos y a datos numéricos si corresponde. No apurarse a tener acuerdos, darse tiempo para negociar.
- V. Pensar que las tramas de valor dan beneficio en el mediano plazo y dan solo más trabajo en el corto plazo.
- VI. No pedir confianza desde el comienzo, ya que los integrantes la van construyendo a partir de hechos concretos.

4. C) ORGANIZACIÓN PARA FORMULAR EL PLAN Y PONERLO EN MARCHA:

Con la flexibilidad que exige la adecuación a las particularidades de cada territorio, el plan se podría formular organizando las funciones de la siguiente manera:

- I. Equipo técnico: incluye a los técnicos/promotores/productores con más formación o experiencia y que se encuentran en relación con los emprendedores/productos de la trama, los cuales deben recoger información sobre la posible trama, procesarla, analizarla y ponerla por escrito; información brindada por la Mesa y el Foro Local y obtenida de otras fuentes de información,
- II. Mesa Local: además del equipo técnico anterior, incluye a los emprendedores/as más comprometidos, al gobierno local/provincial, a las instituciones técnicas y de desarrollo social, etc. Provee información al ET, valida sus avances y le realiza recomendaciones, colabora con la difusión de los avances y con la convocatoria al Foro Local.
- III. Foro Local: integra a todos los actores que son parte de la Trama y a sus aliados potenciales. Analiza la información presentada y crea consensos entre los actores para el plan de construcción de la Trama de Valor.

Estos tres tipos de actores se deberían realimentar dialécticamente en forma permanente poniendo en juego su capital económico, social, cultural y simbólico, de manera tal que se avance en la conformación de ese colectivo de colectivos o red de redes que es la Trama.

Nótese que no incluimos como requisito para comenzar a participar en una Trama la existencia de *confianza* entre sus integrantes. Este valor *-los lazos de confianza-*, que es visto como central al concepto de capital social por los enfoques

de la sociología funcionalista, no es algo que se logre en forma inmediata o espontánea y, por lo tanto, la exigencia de este requisito termina por constituir una barrera de acceso al capital social para la mayoría de las personas en la sociedad actual. La confianza se va generando a partir del trabajo en conjunto: de compartir objetivos, de necesitarse por tener distintas habilidades, del diálogo, de prácticas que van mejorando la situación social y económica, etc.

4. D) PASOS PARA LA PLANIFICACIÓN DE LA TRAMA DE VALOR:

Este primer ejercicio que ponemos a consideración de los actores de la ES se propone desarrollar una metodología de cinco pasos para planificar tramas de valor económico. Esto no significa, por eso, descuidar la construcción de tramas en las otras dimensiones (social, simbólica, cultural, ambiental y política) que deben construirse al mismo tiempo.

392 —

- I. Primer Paso: Análisis de la estructura y dinámica del mercado en el que se insertan los Epes interesados en conformar una Trama (políticas de nivel macro y sectorial).
- II. Segundo Paso: Diagnóstico de la Trama (análisis a nivel meso o del territorio).
- III. Tercer Paso: Alternativas teóricas posibles para mejorar el valor agregado en la Trama.
- IV. Cuarto Paso: Estrategia para aumentar el valor agregado de la Trama.
- V. Quinto Paso: Costos, inversiones, valor agregado y

financiamiento.

A continuación hacemos una caracterización de cada uno de los cinco pasos.

I. PRIMER PASO. ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA Y DINÁMICA DEL MERCADO EN EL QUE SE INSERTAN LOS EPES INTERESADOS EN CONFORMAR UNA TRAMA (A NIVEL MACRO Y SECTORIAL)

No siempre los productores y los técnicos disponen de información actualizada y precisa sobre el tipo de mercado en el que están operando ni sobre las variables macroeconómicas y sectoriales que influyen en el día a día de sus emprendimientos: incontables veces se han preguntado por qué bajo ciertas políticas económicas pueden vivir produciendo indumentaria y por qué bajo otras entran productos importados con los cuales es imposible competir, qué modelos de desarrollo sustentan una y otra decisión. El anterior es un ejemplo reconocido por los sectores populares, aunque otras medidas son menos visibles y los afectan igualmente.

En el Anexo 1 presentamos un listado de indicadores que es conveniente analizar y que a continuación resumimos.

Tipos de cadena, grados de concentración, de integración de las mismas y de apropiación del valor agregado y del excedente, relación importación/exportación, tasas de interés, tipo de cambio, financiamientos disponibles, tendencia de los precios y del consumo, cambios tecnológicos, regulaciones estatales, etc. En síntesis, requisitos de capital económico, social, cultural y simbólico necesarios para ingresar en cada

mercado. Se trataría de buscar, en universidades y oficinas del Estado, y principalmente por internet, la información más relevante y pertinente que afecta a él/ los productos/ productores con los que trabajan.

II. SEGUNDO PASO. DIAGNÓSTICO DE LOS ACTORES QUE CONFORMARÍAN LA TRAMA (ANÁLISIS A NIVEL MESO O DEL TERRITORIO)

Este paso es sumamente importante porque debe permitir que hombres y mujeres productores/emprendedores/trabajadores problematicen su realidad, para lo cual los técnicos deberían promover métodos participativos, que no consisten en saber utilizar dinámicas grupales, sino en saber escuchar en forma comprensiva a todos/as, y que se pueden resumir en: i) partir de los problemas concretos de productores/Epes; ii) recuperar sus saberes y sus formas de expresarse y de conocer; iii) vincular críticamente sus problemas concretos con otros más amplios que son causas de los mismos; iv) tener una mirada que revele la división del trabajo según género y sus consecuencias; y, v) contemplar la relación entre ambiente/sociedad/ producción/economía.

394 —

El diagnóstico debe ayudar a analizar y extraer conclusiones con respecto a cuáles son las articulaciones que se dan entre los actores en los territorios y, dentro de las mismas, qué dimensiones del proceso (técnico productivas, comerciales, financieras, de gestión) son las que afectan un aumento del valor agregado de los integrantes de la posible Trama. Proponemos analizar a este nivel -y con una mirada histórica- cuatro tipos de articulaciones: i) articulación horizontal entre los Epes que quieren conformar la Trama; ii)

articulaciones verticales de los Epes (a. con sus proveedores de insumos y/o materias primas y b. con sus compradores); iii) articulaciones diagonales de los Epes con los servicios técnicos y financieros; y iv) articulaciones con el soporte de la Trama que es su territorio.

El diagnóstico no debe ser meramente descriptivo sino explicativo, es decir, debe poner en evidencia los problemas y las causas que están dificultando que los Epes construyan una Trama de valor. Asimismo, debe ser considerado una herramienta dinámica de los actores socio-económicos la cual debe actualizarse periódicamente porque la realidad misma es así.

En el Anexo 2 se presenta un listado de indicadores para analizar las relaciones horizontales, verticales, diagonales y con el territorio de los Epes que conformarían una Trama de valor.

395 —

j) Articulación horizontal (entre Epes)

En este apartado interesa conocer el tipo de unidades productivas -capitalistas, de la economía social o estatales- que participan en el mercado que analizamos -en un territorio acotado- y el tipo de reproducción con el que funcionan -deficitaria, simple o ampliada-, así como también interesa conocer sus objetivos, políticas y estrategias productivas/comerciales y socio-organizativas como también sus expectativas o su visión estratégica. En forma más específica interesa conocer: la participación de las empresas y de la economía social en el/los productos o mercados, las condiciones del lugar de trabajo, las diferentes experiencias

organizativas -previas y actuales, con objetivos económicos, políticos, de reivindicación como sector, etc.-, si son familiares, asociativos o comunitarios, si tienen personería jurídica, si son de medio tiempo o de tiempo completo, la disponibilidad de maquinarias, herramientas y equipos, los objetivos, las políticas y las actividades que implementan para aumentar el valor agregado en sus diferentes dimensiones (económica, social, cultural, simbólica, ambiental, etc.), los criterios de distribución del trabajo y de los eventuales excedentes al interior de los Epes, los valores, la visión estratégica y la importancia relativa de los ingresos del Epes en relación con otros ingresos familiares.

La articulación horizontal tiene también, a nivel de cada emprendimiento, una articulación vertical que corresponde analizar: nos referimos a las distintas actividades y los pasos al interior de cada uno de ellos, y que van generando una parte del valor agregado final con el que el EPES sale al mercado. Por lo tanto, importa conocer para los Epes más representativos de la posible Trama cuáles son las actividades que más contribuyen a generar su V.A.

ii) Articulación vertical

La articulación vertical se refiere al tipo de relaciones existentes entre los diferentes eslabones de la cadena: desde el proveedor de materias primas/insumos, pasando por acopio, pre-industrialización, industrialización, distribución mayorista, distribución minorista, hasta el comercio minorista.¹⁴ Pueden

14 Kestelboim, en su documento "Dogma" (en www.marianokestelboim.com), analiza la cadena de valor textil indumentaria y revela, con datos cuantitativos, cómo la mayor parte del valor agregado se la apropian, actualmente y en primer lugar, los

ser cadenas cortas o largas según la cantidad de eslabones que intervengan. En este trabajo incluimos en la integración vertical a los consumidores en cuanto pueden ser actores: no sólo alguien a quien conocer para venderle algo, sino alguien con capacidad, mediante su poder de compra, de incidir en la cadena. El poder de cada eslabón de la cadena se expresa en el valor agregado obtenido por cada uno de ellos y, más precisamente, por la porción que corresponde al excedente en el V.A. Es preciso conocer la mayor o menor asimetría que tienen los Epes respecto a otros actores económicos para fijar los precios, las condiciones de pago; y conocer, además, qué capacidad/autonomía tienen para definir las condiciones de producción en cuanto a tipo de producto, de insumos, que analiza la relación de los Epes con los proveedores principalmente de materias primas e insumos y el 4.D)iii)b., que analiza la relación entre los Epes y sus compradores -que pueden ser algún eslabón intermedio de la cadena, el consumidor final, o una combinación de más de uno-.

ii) a. Diagnóstico de los proveedores de insumos y materias primas

Los pequeños productores tienen dificultad para acceder a proveedores de insumos y materias primas, en la cantidad, calidad y continuidad que requieren para responder a las demandas de los mercados. Es frecuente que por el limitado volumen de compra accedan a insumos o materias primas de calidad inferior, o que no accedan en el momento que

propietarios de los comercios en los Centros Comerciales y, en segundo lugar, los que tienen la marca y el diseño. El diferencial de apropiación del valor de la cadena entre las costureras, de alto porcentaje en talleres informales, y los comercios de los Centros Comerciales es altamente significativo.

las necesitan, “siempre quedamos para el final” nos decía un productor. Asimismo, los precios unitarios que tienen que pagar a sus proveedores son mayores debido también al escaso monto de las compras. El excedente -como parte del V.A.- que pueden generar y retener en comparación con la mayoría de los proveedores es muy desigual y no suele permitirles una reproducción ampliada de sus Epes.

ii) b. Diagnóstico de los compradores/ clientes (distribución)

A) Intentamos caracterizar el sistema de distribución que consiste en la forma en cómo llegan los productos desde los Epes a los consumidores. Puede basarse en una relación directa entre productores y consumidores (ferias) o en la presencia de intermediarios (acopio, mayoristas, industriales, consignatarios, minoristas, etc.). Esperamos, específicamente, cuál es el eslabón de la cadena donde se ubican los Epes y sus compradores (acopio, industrialización, mayoristas, minoristas, consumidores finales).

B) Conocer el poder de negociación de los Epes con sus compradores, poder que se expresa en la capacidad para responder a las demandas de los mismos, generando y reteniendo un valor agregado tal que les permita una reproducción ampliada de sus emprendimientos, es decir, la generación de excedentes.

C) Caracterizar la adecuación de los productos comercializados en términos de calidad, cantidad y continuidad en relación con lo demandado por los compradores.

D) Segmentar los compradores según variables socio-económicas (criterios de fijación de precios y su efecto en el

valor agregado por los Epes; sistemas de promoción de los Epes y sus productos, capital simbólico; acciones realizadas para vincularse o promover consumidores responsables; competidores; valor agregado por los eslabones que van desde los Epes a los consumidores; experiencias de comercialización de tipo asociativo, sus resultados).

iii) Articulación diagonal: diagnóstico de los servicios técnicos y financieros que disponen y los que podrían disponer

Los Epes, para ampliar el V.A., requieren de una mejora en: calidad, diseño, marca, cantidad, continuidad. Sin duda, lo anterior implicará un incremento en los costos y las inversiones para la elaboración y/o distribución de los productos.

Es preciso conocer la disponibilidad de apoyo financiero con la que cuentan los Epes, en cuanto a las instituciones que lo proveen, sus políticas, destinos del financiamiento, montos y condiciones. Asimismo, en la oferta de tecnología también se necesita indagar en lo que refiere a las instituciones, sus políticas, los destinatarios, los tipos de tecnologías y las condiciones.

El apoyo puede ser provisto por organismos públicos u organizaciones sociales de diferente nivel (internacional, nacional, provincial, municipal), siendo actualmente muy marcado el predominio del Estado. Algunos municipios/experiencias han podido obtener una variedad de apoyos financieros evitando el financiamiento único que genera dependencias de riesgo para la economía social. El financiamiento requerido para conformar una Trama es tanto

para capital de trabajo como para inversiones. La CONAMI del Ministerio de Desarrollo Social dispone de líneas de crédito con tasas subsidiadas para compra de insumos y materias primas, es decir, para la operación de los Epes. Con este objetivo, el financiamiento se canaliza y es otorgado a los prestatarios a través de redes, organizaciones sociales y consorcios (público, privado y organizaciones sociales). También dicho Ministerio, a través del Plan Manos a la Obra, canaliza recursos dirigidos a cooperativas, principalmente, para inversiones en maquinarias, herramientas, equipamiento, galpones e insumos, aunque dé un monto insuficiente en relación con la demanda potencial. El Ministerio de Trabajo también tiene varios programas (Empresas Autogestionadas, Entramados Productivos) que financian con carácter de subsidio maquinarias y herramientas para uso asociativo. A lo anterior, para el sector rural se suman tanto la Secretaría de Agricultura Familiar como la UCAR del MINAGRI.

400

Con respecto a las marcas, que son un factor para diferenciar los productos y resaltar su pertenencia a la ESS, la Secretaría de Economía Social del MDS dispone de un Programa de Marca Colectiva que permite a aquellos emprendimientos que se inscriben en el Registro Nacional de Efectores de la Economía Social acceder, sin costo, a una marca colectiva siempre que se agrupen para el uso de una marca común y construyan, con asistencia técnica brindada por el Estado, un protocolo con ciertas normas comunes y estandarizadas de manejo. La marca es inscripta en el Instituto Nacional de la Propiedad Intelectual.¹⁵

15 Sería de interés disponer de financiamiento para promover comunicacionalmente a la ESS y sus productos, con el objetivo de construir un consumidor responsable o solidario que valore

El diseño ha pasado a ser un factor importante para mejorar procesos y productos. En este aspecto, tanto el INTI como el CIPAF/ INTA o el Programa UNIR de la Fundación ArgenINTA tienen una oferta dirigida a la ESS agropecuaria y no agropecuaria según los casos. Es llamativa, sin embargo, la diferencia de oferta tecnológica para la ESS agropecuaria -agricultura familiar o campesina-, de la existente para su equivalente urbano (sea industrial, artesanal o de servicios). El INTA dispone de áreas de investigación y extensión para este sector con una escala tal de la que carece el INTI o algún área de la SEPYME.

En lo que respecta a la tecnología, Thomas introduce el concepto de “Tecnología Social” como una forma de diseñar, desarrollar, implementar y gestionar tecnología orientada a resolver problemas sociales y ambientales, generando dinámicas sociales y económicas de inclusión social y de desarrollo sustentable. (Thomas, 2012: 27).

401 —

iv) La base de la trama: Diagnóstico del territorio

Para un diagnóstico del territorio resulta necesario saber cuáles son las condiciones en las que se sustenta el proceso de producción y comercialización de los Epes en cuanto a la infraestructura, a la posibilidad de cumplimiento de la normativa jurídica y sanitaria existente por parte de los mismos y, fundamentalmente, y conocer el apoyo político del municipio para la construcción de Tramas de valor con este sector.

Como nos dijera un dirigente social del norte argentino, “la simbólicamente lo que la misma le ofrece.

vida sucede en los municipios”. De esta afirmación, se puede pensar que embarcarse en la construcción de una Trama sin el apoyo político del municipio parece una tarea sumamente difícil, a pesar de que se cuente con apoyo de otros niveles del Estado.

En este ítem, los actores deben conocer dónde están ubicados políticamente, con qué recursos cuentan a nivel territorial para realizar sus actuales actividades y cuál es la potencialidad del territorio para ampliarse y conformarse como trama. Aquí importa indagar el posible apoyo municipal y los recursos de los que se dispondría, la infraestructura (camino, energía, medios de comunicación) y la normativa para producir y comercializar. La falta de alguno de estos recursos no debe tomarse como un dato fijo, sino que, por el contrario, puede formar parte de los objetivos de la Trama el negociar su obtención. El análisis territorial necesita construir un mapa de sus actores en diversos campos, así como de los recursos del territorio que podrían valorizarse en función de un desarrollo endógeno. Además, se precisa conocer la correlación de fuerzas, o relaciones de poder, para que prosperen las demandas de los actores de la ESS.

III. TERCER PASO. ALTERNATIVAS TEÓRICAS POSIBLES PARA MEJORAR EL VALOR AGREGADO EL CONJUNTO DE LA TRAMA

Las alternativas¹⁶ que se presentan a continuación para construir una Trama de la ESS son opciones teóricas para

16 La clasificación corresponde a Gurisatti, R. y Lipsich, A.(2013) Clase sobre Valor Agregado en la ESS en la materia “Enfoques contemporáneos de la ESS” de la Maestría en Economía Solidaria. IDAES/UNSAM.

manejarse con la mayor autonomía posible en mercados que son estructuralmente capitalistas.

Las opciones teóricamente posibles para aumentar el V.A. de la Trama son i) vender más productos (por más volumen o por nuevos productos), o ii) aumentar el V.A. unitario de lo producido por la Trama. En esta segunda opción se puede apuntar a mejorar los canales de comercialización, modificar los hábitos de consumo tendiendo hacia un consumo responsable o solidario, mejorar la calidad y el diseño, disminuir los desperdicios de recursos de materia prima o disminuir los esfuerzos de trabajo de los trabajadores, entre otras posibilidades.

i) Vender más productos

a) más volumen (+ cantidad)

b) nuevos productos (+ variedad)

ii) Aumentar el Valor Agregado Unitario (por producto)

c) eficiencia no originada en la productividad:

1. mejorar la comercialización (modificar el canal o acceder a otros consumidores).
2. modificar las pautas de consumo del mercado (consumo responsable, solidario o comercio justo).
3. mejorar la calidad.
4. mejorar el diseño.

d) eficiencia originada en la productividad

1. disminuir los gastos
 - Disminuir los desperdicios de materias primas e

insumos (por mejor método de trabajo)

- Disminuir los gastos en materias primas e insumos (compras caras o uso innecesario)
2. disminuir la cantidad de trabajo (disminuir los desperdicios de esfuerzos)
- Diseño del producto inadecuado (difícil de producir)
 - Proceso inadecuado (método ineficiente)
 - Tecnologías inadecuadas (máquinas, herramientas, y equipos inadecuados)
 - Conocimientos y habilidades inadecuadas (falta de formación)

En el Anexo 3 presentamos algunos ejemplos posibles para aumentar el valor agregado, no de un emprendimiento aislado sino con la mirada puesta en la Trama en su conjunto. Por cierto, el listado no es exhaustivo, sin duda existen otras opciones que dependen de cada caso en particular. Y recién en el CUARTO PASO se propone seleccionar aquellas alternativas/acciones que permitirán una mejora en el V.A. de la Trama, considerando lo relevado en los tres pasos metodológicos anteriores referidos a las políticas macro y sectoriales (paso 1), y el referido al análisis de la posible Trama en un territorio concreto (paso 2), como el que trata de las opciones posibles teóricamente (paso 3).

Para cualquiera de las dos alternativas mencionadas -vender más productos o aumentar el valor agregado unitario-, los integrantes deberían ir trabajando un conjunto valores, visiones estratégicas, acuerdos básicos de trabajo y objetivos (p.e. si serán parte de la ESS), formas de propiedad de los

medios de producción, distribución del trabajo manual e intelectual y del valor agregado, así como otros beneficios según edad, género, capacidades, necesidades etc.

IV. CUARTO PASO. ESTRATEGIA PARA AUMENTAR EL VALOR AGREGADO DENTRO DE LA TRAMA.

Como dijimos antes, la estrategia más adecuada puede ser una combinación de vender más productos, por un lado, y/o aumentar el V.A. unitario (es decir por producto) por el otro. El valor agregado unitario se puede incrementar ya sea subiendo los precios o bajando los gastos. En el CUARTO PASO los participantes deben precisar a través de qué actividades concretas se llevará a cabo. Con esta finalidad deberían comparar y pensar una estrategia que haga coherente lo relevado en el PRIMER PASO, que consistió en una mirada general a la estructura y dinámica a nivel macro y sectorial, con lo relevado específicamente en el SEGUNDO PASO, que era el diagnóstico a nivel meso o del territorio referido a: i) las características de los Epes, es decir, la oferta (articulación horizontal); ii) las particularidades de los proveedores (articulación vertical) y el análisis de los compradores adecuados (articulación vertical); iii) formas de la asistencia técnica y financiera necesaria (articulación diagonal); y, iv) especificidades de la infraestructura, la normativa y la decisión política apropiada (soporte territorial), en vinculación con lo planteado en el TERCER PASO sobre las opciones teóricamente posibles para mejorar el valor agregado en la Trama. Una vez transitados esos tres pasos es posible avanzar con este CUARTO PASO el cual consiste

en definir la estrategia para la Trama real que permita un incremento del V.A. del conjunto y de cada uno de sus miembros.¹⁷

La ESS posee -por las forma de organización del trabajo y por los fines que persigue- opciones efectivas distintas para mejorar el V.A. de la Trama con respecto a otro tipo de unidades productivas. A modo de ejemplo, los emprendimientos de la ESS no pueden/quieren despedir a un trabajador para aumentar el valor agregado unitario, o tirar los residuos y contaminar un río para bajar sus gastos de reciclado de residuos o vender alimentos “chatarra” para vender más, o utilizar canales con cadenas muy largas en las cuales pierde totalmente el control respecto a su producto y, por lo tanto, respecto a las posibilidades de generar V.A. Por el contrario, la promoción de cadenas cortas -particularmente en el rubro alimentos-, tiene grandes perspectivas de constituirse en una alternativa que beneficie tanto a productores como a consumidores en acceso, precio y calidad.

406

Para que los emprendimientos generados por las mujeres de bajos recursos puedan prosperar en el tiempo, ampliar su capacidad productiva y obtener ingresos que superen el nivel de subsistencia, es necesario realizar una conciliación con responsabilidad entre varones y mujeres, así como entre las familias, las comunidades y el Estado en lo que hace a los diferentes tipos de trabajo (de cuidado, para el mercado,

17 Para profundizar el conocimiento en herramientas para gestionar la calidad y el desempeño de los EPES se puede consultar los emprendimientos productivos de la economía social en 4 volúmenes: “Gestión del EPES”, “Gestión de la Mejora”, “SOL (separar, ordenar y limpiar)” y “Gestión de la Calidad”, 2009. MDS e IRAM. Buenos Aires.

comunitario, político, etc.). En este sentido, en un trabajo basado en experiencias concretas se propone una hoja de ruta para acompañar a los emprendimientos de mujeres en la tarea (Comaleras, Fernandez y Sanchís, 2013: 14-28).

Con respecto a la calidad, y en relación con los sistemas agropecuarios, por ejemplo, adherimos a la crítica que desde la agro-ecología se realiza a la agricultura convencional:

“La intensificación del sistema agrícola, y las altas tasas de conversión de insumos en productos, como medida de su eficiencia productiva, genera una simplificación y homogeneidad en el agro ecosistema que afecta la sostenibilidad del mismo” (Tito, s/f: 5).

En este sentido se sostiene que:

“La estrategia productiva es minimizar los riesgos, estabilizar los rendimientos a largo plazo, y diversificar y maximizar los retornos” (Altieri, 2002: 3, citado en Tito, s/f).

Por lo tanto, para incrementar el V.A., los miembros de la Trama deberían optar por un *mix* de alternativas que permitan tanto aumentar las ventas como mejorar el V.A. agregado unitario. Para dar un ejemplo, un chacarero o campesino que produce hortalizas mediante el trabajo familiar tratará de realizar la mayor variedad posible de las mismas, de acuerdo con sus condiciones de suelo, clima y disponibilidad de trabajo familiar, de manera que pueda minimizar los riesgos climáticos y/o de precios y asegurarse ingresos por la venta a lo largo de todo el año. Asimismo, podría elegir otras alternativas -para incrementar el V.A. unitario- como la elaboración de productos agro-ecológicos o que utilicen tecnologías cuidadoras del ambiente, la venta conjunta para responder a compradores que requieren cierta escala, la

implementación de protocolos de calidad y la certificación participativa de los mismos,¹⁸ las vinculaciones comerciales con emprendimientos de otros territorios con productos complementarios (p.e. que las cooperativas yerbateras de Misiones intercambien sus productos con las de tomate natural de Mendoza, o las de productos andinos de la Quebrada de Humahuaca).

A nivel de tecnologías más duras, aunque también socio-técnicas, se puede pensar en las heladeras solares para algunas zonas, así como también para la cadena de la lana en lavaderos pequeños, sólo por dar algunos ejemplos que involucran a amplios colectivos rurales. El turismo rural o comunitario en pequeñas localidades del interior puede ser un complemento de otras tareas en diferentes sectores, mediante la puesta en valor de estas zonas y aprovechando el crecimiento del turismo en la Argentina.¹⁹

408

Se puede identificar miles de Epes que han recibido a partir de la crisis 2001/2002 financiamiento en microcrédito para actividades productivas, tanto por parte del Estado²⁰

18 El Municipio de Bella Vista (Corrientes) creó un sistema de gestión participativa de los productos agro-ecológicos que se venden en la Feria de la Agricultura Familiar de dicha localidad. El mismo es fruto del trabajo y el consenso de técnicos y funcionarios de organismos nacionales, provinciales y municipales, productores/feriantes y consumidores. Está aprobado por ordenanza municipal.

19 En el Estado -desde 2013- funciona una Mesa Nacional Interministerial para el apoyo al Turismo Comunitario.

20 La CONAMI del Ministerio de Desarrollo Social y en virtud de la Ley 26.117 de Microcrédito para la Economía Social, desembolsó desde 2007 a la fecha mil millones de pesos destinados a 270.000 Epes, canalizados a través de 1.500 organizaciones que actuaron como administradoras y encontrándose próximo al microcrédito No 500.000 (información proporcionada por la Secretaría de Economía

como de ONGs de microcrédito. En determinado momento, estos apoyos permitieron crear puestos de trabajo, auto-empleo. Una década después parece conveniente revisar las estrategias económico-productivas que las instituciones/organizaciones de microcrédito despliegan en el territorio para aquellos emprendimientos -generalmente unipersonales- cuyo valor agregado está a nivel de subsistencia. Se podría analizar con estos Epes la viabilidad de construir tramas de valor, al menos en algunas dimensiones, y utilizar todas las herramientas de las que dispone el Estado en materia de políticas públicas para este sector -no sólo el microcrédito-, e identificar nuevas para cubrir vacancias.

Resulta habitual que las restricciones para mejorar el valor agregado se encuentren en el mismo territorio, como puede ser la falta de caminos de salida durante todo el año, o la falta de gas natural para agro-industrias artesanales que funcionan en zonas rurales, periurbanas o urbanas sin gas natural, lo que genera un costo incremental respecto a las que sí lo disponen.

En el Anexo 4 se presenta una lista de indicadores para planificar la Trama de valor. Los indicadores 1 a 7 son los estratégicos, a saber: tipo de Trama, quiénes serán parte de la misma, las actividades mediante las cuales se espera incrementar el V.A. de toda la Trama y de cada uno de los miembros de la misma, productos identificados como oportunidades de mercado, segmento del mercado que podrían atender y los valores junto a la visión estratégica de sus integrantes en el mediano/largo plazo, en relación con los clientes y en el mercado. Además, los criterios para la

distribución del trabajo y del valor agregado -en particular de los excedentes- al interior de la Trama. A partir del indicador 8 en adelante se trata de explicitar cuestiones más operativas aunque sin duda importantes para el desempeño de la Trama.

V. QUINTO PASO. COSTOS, INVERSIONES, VALOR AGREGADO Y FINANCIAMIENTO

La elaboración del Plan requiere sin duda calcular qué inversiones se requieren, qué nuevos costos operativos tendrán, el financiamiento necesario y las condiciones del mismo, así como estimar el valor agregado total e incrementar lo que generará la nueva Trama para cada integrante y para el conjunto. También debería evaluarse su efecto sobre el territorio en términos de generación de puestos de trabajo, mejoras en la alimentación de la población, entre otros indicadores.

410 —

En el Anexo 5 se presentan los indicadores propuestos para los mencionados cálculos.

4. E) LAS PLANILLAS DE LA PLANIFICACIÓN

El relevamiento de datos necesarios para desarrollar los cinco pasos anteriores requiere del diseño y aplicación de formularios, registros, planillas, etc., que sean específicos para cada caso y acordes con los recursos disponibles en cada organización, que permitan disponer de la información necesaria para cada uno de los ítems/indicadores que se plantean en los cinco pasos mencionados. En algunos casos se trata de variables que habrá que transformar en indicadores sencillos de medir. Los integrantes del equipo

técnico, deberán abocarse a diseñar y aplicar, junto con los restantes integrantes de la Trama, los instrumentos para que el diagnóstico y planificación de la misma sea confiable.

4 F) UN CASO DE UNA TRAMA DE VALOR

A continuación, ofrecemos un ejemplo hipotético una Trama en el rubro servicios de comida. Si se conforma una organización (articulación horizontal) que nuclea a Epes del sector gastronómico que quieren vincularse en forma directa con consumidores urbanos de un determinado territorio, éstos deberían trabajar consolidando su capital social mediante la definición consensuada de objetivos estratégicos, valores, acuerdos básicos de trabajo, como también deberían consensuar en qué productos de gastronomía sumarían la producción y en cuáles se especializaría cada uno, así como el modo en que se complementarían. No se debería descuidar la identificación de actores del territorio que compiten o podrían competir con los mismos productos, y a los que no se podría sumar a la Trama. Si la organización logra avanzar en estas cuestiones, es posible pensar en articulaciones con proveedores de harina, hortalizas, carnes, y demás (vertical) para las que se requiere cierto poder de negociación para, por ejemplo, mejorar los precios de insumos/ materias primas, precios, fechas de entrega, etc. Del mismo modo, la organización podría acordar espacios de venta e identificar consumidores (vertical) responsables o solidarios para algunos productos diferenciados, especializados o más artesanales, y sumar la producción de todos sus integrantes para otros productos más indiferenciados y de consumo masivo. Probablemente, la organización requiera

asistencia técnica en algunas cuestiones vinculadas a las nuevas modalidades de producción y/o comercialización, buenas prácticas de manufactura y alimentarias, gestión asociativa y asistencia financiera (articulación diagonal) para compra de insumos, mejora del equipamiento, y otras cuestiones necesarias para adecuarse a la nueva relación con los mercados. Por último, la Trama debería considerar las limitaciones y potencialidades del territorio para su desempeño y la manera de superar -mediante la organización de los actores- las restricciones existentes. En tal sentido, si faltan caminos de salida transitables todo el año o si se carece de gas natural, es central la cuantificación de las inversiones y de los costos incrementales que requerirá el nuevo plan y las posibilidades de obtener financiamiento en condiciones accesibles. Los integrantes deberían calcular el V.A. que cada uno obtenía antes de incorporarse a la Trama con el que obtendrían con la Trama, ya implementando las nuevas prácticas. Dialécticamente, estas nuevas prácticas y concepciones económicas darán lugar a la movilización de tramas sociales, tramas culturales de circulación de saberes, tramas simbólicas de valorización del nuevo colectivo, las cuales permitiría aumentar el V.A. económico y avanzar en la modificación de las relaciones de poder en el espacio territorial.

5. SÍNTESIS Y REFLEXIONES FINALES

Retomando los objetivos planteados al inicio, consideramos haber fundamentado en torno a la necesidad y la posibilidad de construir mercados alternativos a los convencionales que constituyen un obstáculo para la realización del valor

agregado de los Emprendimientos de la Economía Social y Solidaria.

La ESS debe darse estrategias de relación con los mercados, que permitan abordar los procesos de intercambio con una mirada sistémica que tome en cuenta todas las etapas del proceso productivo (no sólo la comercial), todos los actores que intervienen en el proceso (no sólo los Epes) y también con una visión multidisciplinaria (no sólo económica). Igualmente, que ponga en juego el capital social, el cultural, el simbólico, el ambiental o natural, pensando en el largo plazo y en las transformaciones más profundas, en el capital o trama política.

Con esta finalidad, hemos revisado críticamente algunos conceptos que se vienen utilizando hace muchos años en la bibliografía económica como “cadenas productivas”, “cadenas de valor” y “*clusters*”, pensándolos desde y para la ESS; hemos encontrado que algunos autores no consideran la organización de los productores y que otros no toman en cuenta a los consumidores, como también se pierde de vista el foco sobre el apoyo territorial, o se omite la articulación con los organismos de ciencia, tecnología y financiamiento. Pero, lo más importante, es la predominancia del mejoramiento de la competitividad de las empresas, los distritos o los países. En este sentido, al pensar y actuar en términos cooperativos -como hacemos en la ESS-, el concepto de Trama de valor se presenta como el más promisorio, dado que la actividad económica está muy concentrada en grandes empresas y si no se planifica y actúa -particularmente desde el Estado- con una mirada dirigida hacia este sector, la concentración y la desigualdad seguirán avanzando.

Introdujimos el concepto de Tramas de valor para referirnos a un conjunto de emprendimientos de la Economía Social, que se articulan entre pares -horizontalmente-, con sus proveedores de insumos y compradores -verticalmente- y con los servicios de apoyo técnico y financiero -en diagonal- y con un soporte común -el territorio- para generar mayor valor agregado económico, por trabajador/a, por emprendimiento, para el territorio y entre los cuales, además de las relaciones económicas, se gestan relaciones sociales, culturales, simbólicas, ambientales y políticas, que realimentan y empoderan al colectivo.

La mayor parte del capítulo está dedicado a presentar una metodología que se inicia con una trama social originaria, es decir, el capital social mínimo para iniciar la partida, y que luego desarrolla, a lo largo de cinco pasos, el proceso necesario para construir una Trama de valor económica. Otros estudios deberían intentar sistematizar los procedimientos para construir tramas en las otras dimensiones así como los efectos y multi-causalidades emergentes.

414 —

Para que las tramas tengan sentido, es preciso que sus integrantes incorporen nuevas actividades/procesos/tecnologías que permitan mejorar el valor agregado para el conjunto de sus integrantes, para que adquiera sentido la concepción de que “la unión hace la fuerza”, aun cuando difícilmente sea en el corto plazo.

En la ESS se busca promover relaciones entre actores con rostro. En este sentido, si bien los mercados de proximidad o locales son los más adecuados, no siempre esto es posible y la intermediación solidaria -tanto por parte de organizaciones

sociales como del Estado- cumple una función importante en los casos en que existan obstáculos como las distancias físicas. Es decir, también consideramos posibles las Tramas constituidas por corredores productivos de varios municipios o las de carácter regional o, incluso, nacional.

¿Qué es una Trama de valor en síntesis? Es el resultado de un esfuerzo inmenso y sostenido en el tiempo de las organizaciones sociales y, principalmente, del Estado, en sus diferentes niveles, para movilizar sus capitales económico, cultural, simbólico, social y político hacia la construcción de dispositivos institucionales -mercados- en los que la producción, el consumo y el comercio que los une se organicen en función de los parámetros de la ESS. Estos son: generar y ampliar en forma sostenida el valor agregado en condiciones de equidad, justicia y sostenibilidad. Las formas concretas -reglas de juego- que adopten dichos dispositivos serán sin duda diferentes-principalmente en lo referido a la participación del Estado, de los productores, los productos, el tipo de tecnología, las formas concretas de organizar la producción, etc.-; por ejemplo, entre los pescadores artesanales de río, entre los que intenten fabricar una vacuna de elevado costo económico y alto impacto social. Es decir, los mercados no son algo natural ni determinado por una economía abstracta, sino un producto del trabajo de una serie de actores para construirlo, y será más equitativo cuando en esa construcción tengan poder los integrantes de la economía social y solidaria junto con sus aliados.

¿En qué punto nos encontraríamos en cuanto a las condiciones macro e institucionales para construir Tramas en la ESS? Gandulfo realiza una reflexión que enmarca lo

señalado antes, en el debate actual:

“En la Argentina de hoy se vuelve a discutir el desarrollo. Reaparecen antiguas voces con planteos voluntaristas, de corte productivista, que hablan en términos de volumen y producción pero no reconocen particularidades regionales ni complejidades sectoriales, no identifican sujetos/trabajadores, muchos menos las formas de organización de la ESS. Fundamentalmente, no se plantean la integración social ni el desarrollo local. Pareciera que desconocen las prácticas de la economía concentrada, del poder financiero y el poder de los grandes grupos globales. Por eso es necesario discutir el desarrollo en el territorio, tanto en las organizaciones sociales como al interior del Estado, en los actores de la producción y el mercado, y también en los partidos políticos; sin ninguna duda la economía solidaria tiene que jugar un rol preponderante en promover esa discusión...” (Gandulfo, 2013: 82 y ss.).

En la misma, línea Rofman sostiene que para la consolidación de un sector de la economía de carácter asociativo y autogestionado, volcado a sus territorios, -que constituiría la médula de la ESS-,

416 —

“El diseño de políticas públicas tiene que, necesariamente, reconocer la complejidad creciente de las actividades de carácter solidario, su dificultad para penetrar en mercados cada vez más concentrados y excluyentes y la obligación del Estado de poner en marcha estrategias destinadas a acompañar tal proceso” (2013:10).

Otros autores resaltan cuatro aspectos a la hora de formular políticas públicas para trabajar en el territorio: i) rol catalizador del Estado para promover la organización en el territorio; ii) preservar la autonomía de las organizaciones como un fin en sí mismo para que se sostengan mas allá de los programas; iii) incorporar en la investigación tecnológica un enfoque participativo que tome en cuenta las demandas de los productores; y, iv) levantar la mirada al ámbito regional, para

generar espacios de encuentro que apunten a la integración latinoamericana y garantizar la seguridad y la soberanía alimentaria de los pueblos del Continente (Catalano y Mosse, 2013: 72 y ss.).

Para terminar, esperamos que este enfoque de construcción de Tramas de valor, contribuya a que las políticas públicas y los productores/as avancen hacia la creación de mercados solidarios.

BIBLIOGRAFÍA

Acuña, A.; Ghezán, G. e Iglesias, D. (2007). Guía metodológica para el estudio de la cadenas agroalimentarias y agroindustriales. PPR Competitividad de las cadenas agroalimentarias y agroindustriales. Proyecto 2742: Economía de las cadenas agroalimentarias y agro-industriales. Buenos Aires, INTA. Buenos Aires. Disponible en: <http://inta.gov.ar/documentos/guia-metodologica-para-el-estudio-de-cadenas-agroalimentarias-y-agroindustriales/>

417 —

Aguirre, L.; Caballero, L.; Deluca, L.; Dumrauf, S.; Gandulfo, A.; Hall, M.; Justianovich, S.; Larnagaray, R.; Olmos, E., Tito, G. (2010). «La Juntada». *Microcrédito, tecnología y gestión asociada en la agricultura familiar*. Buenos Aires, INTA. MAGyP y MDS. Disponible en: <http://inta.gov.ar/documentos/la-juntada.-microcredito-tecnologia-y-gestion-asociada-en-la-agricultura-familiar/>

Barros, A.; Bruno, C.; Cieza, R.; Dumrauf, S.; Fontana, P.; Gonzalez, E.; Grandinetti, J.; Malbrán, I.; Mele, M.; Picón, F.; Servat, M. (2009). *Construcción de Mercados para la Agricultura Familiar: la Feria del productor al consumidor Manos de la Tierra*. La Plata, Buenos Aires, INTA.

Becattini, G. y Rullani, E. (1995). *Systeme local et marché*

global: le district industriel. En: A. Rallet, y A. Torre (eds). *Economie Industrielle et économie spatiale*. Economica. Paris. Citado por J. Muchnik, Sistemas agroalimentarios localizados: evolución del concepto y diversidad de situaciones. III Congreso Internacional de la Red SIAL "Alter 2006", Baeza, España.

Bernatene, M. y Canale, G. (2010). Indicadores de impacto social para las gestiones de diseño y tecnología en unidades productivas de baja escala. Aportes para su construcción. En: *Jornadas de Diseño Industrial para el Desarrollo Local (2008)*. Buenos Aires, FADU/UBA. UNLP. Citado por MDS e INTA. «*La Juntada*» *Microcrédito, tecnología y gestión asociada en la agricultura familiar*. Buenos Aires, INTA. MAGyP y MDS.

Bernatene, M. del R.; Justianovich, S.; Ungaro, P.; Caló, J. y Canale, G. (2010). Nuevos paradigmas pedagógicos en diseño industrial: cadenas de valor, reconversión histórica, generación de entornos innovadores y sustentabilidad. En: J. M. Aguirre; Oliva, S. y Samar, L., *Latinoamérica hoy: caminos hacia una relación entre enseñanza, diseño y producción*, CD-Rom ISBN: 9789871494071. V Encuentro Latinoamericano de docentes de diseño, UNC.

Bogado, R. (2010). Las ferias francas de Misiones en el programa de promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social Carlos Cajade. Centro de Referencia de Misiones. Ponencia presentada en el Congreso Latinoamericano de Microcrédito y Economía Social. Buenos Aires, MDS. Ministerio de Desarrollo Social.

Coraggio, J. L. (2007). *Economía Social, acción pública y política (Hay vida después del neoliberalismo)*. Buenos Aires, Ciccus.

Caballero, L. (2012). Mercados, agroecología y Economía

Solidaria. En: *Boletín n. 10 del Movimiento Agro-ecológico de América Latina y el Caribe*.

Caracciolo Basco, M. y Foti, M. del P. (2010). *Las mujeres en la Economía Social y Solidaria. Experiencias Rurales y Urbanas*. Buenos Aires. *Asociación Lola Mora*. IDAES/UNSAM.UNIFEM.

Caracciolo, M. (2010). *Tramas de valor en la Economía Solidaria*. II Foro de Economía Solidaria. Programa Economía Solidaria. Buenos Aires, IDAES/UNSAM.

Caracciolo, M.; Dumrauf, S.; Moricz, M.; Gonzalez, E. y Real, A. (2012). *Modalidades alternativas de comercialización en la agricultura familiar*. Versión digital INTA, Subsecretaría de Agricultura Familiar, IDAES/UNSAM.

Caracciolo, M. (2012). *Estudio de los consumidores de la feria de la agricultura familiar Manos de la Tierra. Aportes para la construcción de la economía social y solidaria*. IPAF Pampeano INTA IDAES/.UNSAM. INTA.

419

Caracciolo, M. (2014). *Economía Social y Solidaria: mercados y valor agregado en actividades rurales y urbanas*. En: Rofman, A. y García, A. (compiladores) *Economía Solidaria y Cuestión Regional en Argentina en el siglo XXI* (Cap. 8). Buenos Aires.

Catalano, J. y Mosse, L. (2013). *Agricultura familiar y el rol del Estado: organizarse para crecer, desarrollarse para transformar la realidad*. En: *Tierra de Abundancia. Voces en el Fénix*, año 4, n. 28. Buenos Aires

CIPAF (2012). *Mercados del proximidad: del productor al consumidor*. INTA.

Cittadini, R. (2010). Programas de desarrollo territorial rural. Las teorías y las prácticas del desarrollo. En: M. C. Feito; S. Battista; L. Coria, L. y F. Landini (Eds.). *Contribuciones internacionales al desarrollo local y rural: hacia una agenda de investigación* (pp. 93-102). Universidad Nacional de La Matanza, Argentina. ISBN 978-987-1635-63-4. Relatoría del Segundo Congreso Internacional de Desarrollo Local y Primeras Jornadas Nacionales en Ciencias Sociales y Desarrollo Rural. Universidad Nacional de La Matanza.

Comaleras, D.; Fernandez, S. y Sanchís, N. (2013). *Mujeres que trabajan. Incorporando la perspectiva de género en los emprendimientos productivos de la economía social*. Auspicio AECID. Asociación Lola Mora. Disponible en: www.asociacionlolamora.org.ar

Dreidemie, P. y Killmeate, P. (2013). La Economía Social puesta en ejercicio por medio del desarrollo de un circuito socio-productivo de fibra de Guanaco en Patagonia. Asociación Civil Surcos Patagónicos. Departamento de Ciencias Sociales, Humanidades y Artes. Río Negro, UNRN.

420 —

Dumrauf, S. y Alcoba, D. (2011). *Del productor al consumidor. Apuntes para el análisis de las ferias y mercados de la agricultura familiar en Argentina*. (Compiladores). INTA. CIPAF.

Fals Borda, O. (1985). *Conocimiento y poder popular. Lecciones con campesinos de Nicaragua, México, Colombia*. Bogotá, Colombia, Editorial Siglo XXI.

Foti, P. (2013). Principales conceptos de Pierre Bourdieu: lo social. Documento de la Cátedra «Economía Social y Solidaria. Enfoques Contemporáneos». Programa en Economía Solidaria. Buenos Aires, IDAES/UNSAM.

Fulguet, C.; Lacaño, C.; Gonzalez, F.; Tomás, G.; Cuitiño, N. y Fernandez, V. (2012). La intercooperación: ¿principio o realidad? Taller Mercado. Curso Cooperativismo y Asociativismo. Unidad

de Estudios Cooperativos. Montevideo. Uruguay, Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio. Universidad de la República. Versión digital.

Gandulfo, A. (2013). El desarrollo territorial en la economía social y solidaria. En: Tierra de Abundancia. Voces en el Fénix, año 4, n. 28.

Gurisatti, R.; Lipsich, A. et al. (2009). Herramientas para la mejora del desempeño de los emprendimientos productivos de la economía social, 4 Volúmenes: Gestión del EPES, Gestión de la Mejora, SOL (separar, ordenar y limpiar) y Gestión de la Calidad. Buenos Aires, MDS e IRAM.

Gurisatti, R. y Lipsich, A. (2011). El valor agregado en la Economía Social y Solidaria. Documento de la Cátedra Enfoques contemporáneos de la ESS. Programa de Economía Solidaria. IDAES/UNSAM.

INTA (2008). Sistematización del Primer Encuentro/Taller: “Feria de Ferias Verdes, del productor al consumidor, por la Soberanía Alimentaria”. Bahía Blanca 6 y 7 de Diciembre.

INTA(2009). Proyecto Análisis de sistemas de comercialización y financiamiento para la PAF, en las Regiones NOA, NEA y Pampeana, PENTER 2322.

INTA (2013). 2º Congreso de Valor Agregado en origen.

Kaplinski, J. y Morris, M. (2010). Un manual de investigación de cadenas de valor. Preparado para IDRC. Traducción revisada por J. Caló y G. Canale (mimeo).

Maela (2012) *Boletín* n. 10.

Mancé. E. (s/f). Consumo Solidario. En: A. Cattani (Organizador) (2004). *La otra economía*. Universidad General Sarmiento. Buenos Aires, Ed. Altamira. Fundación OSDE.

Manzanal, M. (s/f). Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio. En: M. Manzanal; M. Arzeno y B. Nussbaumer (comps). (2007). *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*. Buenos Aires, Ciccus.

Muchnik, J. (2006). Sistemas agroalimentarios localizados: evolución del concepto y diversidad de situaciones. III Congreso Internacional de la Red SIAL. Baeza, España. Disponible en: www.syal.agropolis.fr/ALTER06/pdf/actes/c14.pdf

Porter, M. (1990). La ventaja competitiva de las naciones. Citado en: *Revista Facetas* n. 91.1/91. 2008. Facultad de Ciencias Económicas. UNRC.

Porter, M. (1998). Cluster and the New Economics of Competitions. En: *Harvard Business Review*, n. nov.-dic.

Rofman, A. (2013). Prólogo. En: P. Rosa y A. García, *Economía Social y Solidaria. Experiencias, saberes y prácticas*. Buenos Aires, CEUR/CONICET y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Rofman, A. y García, A. (2013). Poder y espacio. Una propuesta de desarrollo regional. En: A. Rofman y A. García (comps.) (2013). *Economía Solidaria y cuestión regional en Argentina del siglo XXI*. Buenos Aires, CEUR/CONICET.

Sánchez, J.E. (1991). *Espacio, economía y sociedad*, Siglo XXI. Barcelona. Citado en: A. Rofman y A. García (comps.) (2013). *Economía Solidaria y cuestión regional en Argentina del siglo XXI. Entre procesos de subordinación y prácticas alternativas*. Buenos Aires, CEUR/CONICET.

Thomas, H. (2008). *Actos, actores y artefactos. Sociología de la tecnología*. Bernal, UNQ. Citado en: «La Juntada» *Microcrédito, tecnología y gestión asociada en la agricultura*

familiar. Buenos Aires, MDS e INTA.

Thomas, H. (2012). Tecnologías para la inclusión social en América Latina: de las tecnologías apropiadas a los sistemas tecnológicos sociales. Problemas conceptuales y soluciones estratégicas. En: H. Thomas; M. Fressoli y G. Santos. *Tecnología, desarrollo y democracia*. Buenos Aires, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

Tito, G. (s/f). *Seminario de agricultura familiar, agricultura urbana-periurbana y agroecología*. Ipaf Pampeano. INTA. Power Point.

Van den Eynde, A. (2003). El poder de las multinacionales. Disponible en: <http://elordenmundial.files.wordpress.com/2013/05/multinacionales.pdf>

ANEXO 1. Indicadores del PRIMER PASO. Análisis macro y de la estructura y dinámica del mercado en el que se insertan los Epes interesados en conformar una TRAMA. (A nivel macro y sectorial)

1. Tipo de cadena (corta, cuando es venta directa al consumidor; media, con algún eslabón de procesamiento; mayorista o distribuidor y larga, con varios eslabones que pueden incluir algún proceso industrial o un nuevo procesamiento o simplemente funciones mínimas como el acopio y la distribución). Cuanto más distante se encuentra el Epes del consumidor final menor control del precio. Cuan integrada está, es decir si algún eslabón controla a otro, y si existe un eslabón dominante en la cadena (que se apropia en forma inequitativa del valor agregado por el conjunto de la cadena) Para este ítem conviene hacer un gráfico que muestre los diferentes canales de vinculación entre todos los integrantes de la cadena y cuál es la utilizada más habitualmente por los Epes.

424 —

2. Grado de concentración (mono -uno- u, oligo, -pocos- polio -vendedor- y psonio -comprador-) o por el contrario mercados concurrenciales con muchos compradores y muchos vendedores. P.e. para los televidentes, cablevisión del Grupo Clarín es un ejemplo de oligopolio y para los productores de pelo de cabra de la Patagonia, los que le compran el pelo son un oligopsonio, o las empresas que compran el tabaco a los pequeños productores de Misiones también lo son.

3. Requisitos de capital económico para su acceso (alto, medio o bajo y su relación con el tipo de tecnología requerida.).

4. Requisitos de capital social para su acceso (vinculaciones,

pertenencias étnicas, clubes, barrios, etc.).

5. Requisitos de capital cultural para su acceso (nivel educativo, títulos, idioma, costumbres, instituciones culturales, etc.).

6. Grado y tipo de regulación estatal para su funcionamiento (los alimentos y los medicamentos son de los más regulados. P.e. OMC, SENASA, Bromatológica, impositiva, normas de seguridad, etc.).

7. Tendencia del mercado: nuevo, en crecimiento, estancado o decreciente/desaparición. (Como ejemplo, hace unos años el helado se tomaba sólo en verano, actualmente su consumo creció porque se desestacionalizó en buena medida).

8. Financieras (disponibilidad de crédito/subsidio para inversiones y para capital de trabajo y condiciones del mismo).

425 —

9. Tecnológicas (disponibilidad de investigaciones, asistencia técnica y capacitación para tecnologías socio técnicas).

10. Grado de apertura comercial y tipo de cambio (los aranceles de importación/exportación y el tipo de cambio alientan o desalientan determinadas producciones. Las restricciones a la importación de textiles permiten que muchos EPES se dediquen a esta actividad).

11. Impositiva (tipo de impuestos y progresividad de los mismos. P.e. el monotributo social permite facturar a los más chicos).

ANEXO 2. Indicadores del SEGUNDO PASO. Diagnóstico de los Epes que quieren conformar TRAMA (análisis a nivel meso o del territorio)

1. Articulaciones horizontales

a. Tipos de productores existentes en el territorio que realizan productos similares a los de los Epes que quieren conformar una Trama. Empresas capitalistas y del Estado según tamaño y participación en las cadenas productivas. Tipo de reproducción de los Epes: deficitaria, simple o ampliada. Valor agregado generado por tipo de emprendimiento (cuán heterogéneos/homogéneos son) y por trabajador/a.

b. Historia de los Epes que conformarían la Trama: antigüedad, por qué surgieron, con quienes, ciclo de vida de los Epes y de sus miembros. Experiencias organizativas previas y actuales. Sus logros y dificultades. Las relaciones entre el territorio y los productos en términos de identidades (p.e. cordero patagónico, vino de la costa, etc.).

c. Caracterización de los sistemas productivos de los productores/Epes. Estrategias de reproducción. Indicar tipo de actividad/es, productos en cantidades y proporciones que se destinan al auto-consumo y los que se venden en el mercado (bienes y/o servicios), zonas rurales o urbanas. Proximidad/distancia entre sus integrantes. Caracterizar el/ los producto/s de la forma más completa posible.

d. Condiciones de trabajo: dónde trabajan, lugar propio, prestado o alquilado, disponibilidad de espacio, para la producción, el acopio, el acondicionamiento de los productos, existencia de medidas de seguridad e higiene, disponibilidad

de energía.

e. Cultura de sus posibles integrantes: educación formal e informal y cultura en cuanto a tradiciones, costumbres, valores.

f. Dedicación a la actividad (tiempo parcial o tiempo completo).

g. Unipersonales, familiares, asociativos o comunitarios (relaciones sociales de producción. Contratación de asalariados transitorios y/o permanentes, propiedad de los recursos y distribución de los resultados económicos).

h. Criterios para la distribución del trabajo, la toma de decisiones y sus eventuales beneficios según género y edad. Grado de conciliación con corresponsabilidad social del cuidado entre varones y mujeres y entre familias y la esfera pública (Esquivel, 2012).

i. Forma jurídica, indicar cuál (si tienen).

j. Disponibilidad de maquinarias, herramientas, equipamiento. Tipo de tecnología utilizada con especial atención a su sostenibilidad social y ambiental (si podrán reponerla y como afecta al ambiente).

k. Tipo de Registros que llevan: pedidos, ventas, compras, pagos, stocks, tareas realizadas (según: horas de trabajo, remuneración, género y edad), deudas, cuentas a cobrar, etc.

l. Grado de cumplimiento de la normativa vigente (registro de establecimiento, de producto, facturación, seguridad social, etc.).

m. Valores y Visión estratégica de los integrantes, en

particular respecto al asociativismo como forma de organizar la actividad económica (retribución equitativa del trabajo y de los resultados económicos entre los integrantes).

n. Objetivos, políticas y actividades que vienen realizando los Epes para aumentar el valor agregado económico en forma articulada y complementaria con los objetivos, políticas y actividades en las dimensiones (social, cultural, simbólicas, etc. A modo de ejemplo si las Ferias tienen objetivos exclusivamente comerciales o también de intercambio social y cultural).

2. Articulaciones Verticales

2.1 con proveedores de insumos y materia prima

a. Los proveedores: quiénes son, de dónde son, cuántos son y qué poder de negociación tienen (tipos de empresas según tamaño, grado de concentración, participación en la cadena en cuanto a la apropiación del excedente).

428 —

b. Acceso a la materia prima e insumos que necesitan en la calidad, cantidad continuidad y oportunidad requeridas.

c. Acceso a las materias primas e insumos que necesitan a un precio factible para los Epes.

d. Estimación del valor agregado obtenido por cada uno de los proveedores.

e. Existencia de otros proveedores con los cuales no se han vinculado. Indicar causas.

2.2 con compradores/consumidores

a. Eslabón de la cadena donde se ubican los Epes y sus compradores.

- b. Quiénes y cuántos son los clientes, según: localización geográfica, ingresos, edad, género, escolaridad, cultura, necesidades, permanentes o transitorios.
- c. Sistema de distribución del producto (intermediarios, fabricantes, minoristas, directo al consumidor) y poder de negociación que tienen los Epes en el conjunto de la cadena productiva.
- d. Dónde venden (en el negocio del comprador, en sus casas, local comercial, feria, o mercado solidario, ambulante, puerta a puerta, etc.).
- e. Ventas individuales, asociativas o ambas. Si depende del momento y del producto
- f. Gastos del traslado del bien o servicio al lugar de venta.
- g. Criterio de fijación de precios (por precios de mercado, por costos de producción, por el valor agregado, por la política de los Epes, otros criterios).
- h. Comparación del precio con el de la competencia teniendo en cuenta calidad, y segmento¹ de mercado al que se dirige.
- i. Cómo les pagan. Existencia de facilidades, descuentos, promociones.
- j. Adecuación de la infraestructura disponible en el lugar de venta (propia, prestada, alquilada, ubicación, tamaño, higiene y seguridad, electricidad, gas, equipamiento, etc.).

1 Segmentar se refiere a orientar la oferta hacia grupos de consumidores con características similares (de nivel de ingresos, o de estilos de vida, o de educación, o de cultura, etc.) para responder mejor a sus necesidades y deseos con productos diferenciados. De acuerdo con el segmento a que pertenecen, los clientes pueden valorar distintos atributos de un producto.

k. Grado de estabilidad/estacionalidad de la demanda en el tiempo y en el año.

l. Adecuación de la cantidad producida a la demandada.

m. Adecuación de la calidad a la que demandan los clientes en la doble acepción de calidad: i) adecuación a los requisitos de los clientes en cuanto a: utilidad, duración, estética, símbolo, envase, surtido, garantía, servicio técnico ii) conocida/ declarada, estandarizada y estable.

n. Continuidad y oportunidad de los productos en el mercado.

ñ. Realización de algún tipo de promoción o publicidad del producto (folletos, carteles, catálogos, boca a boca, radio, muestras, degustación, etc.) .Cómo se comunican las características que destacan que son una Trama de la ESS y que sus productos son diferentes a los del mercado convencional.

o. Capital Simbólico de vendedores y compradores. Disposición de los compradores para contribuir y ser parte de una posible la Trama.

p. Existencia de otros compradores/ clientes con los cuales no se han vinculado y los motivos.

3. *Articulaciones diagonales con servicios técnicos y financieros*

1. Disponibilidad de apoyo financiero (institución, políticas, lógicas, destino del financiamiento, montos y condiciones, tiempos).

2. Disponibilidad de tecnología (institución, políticas, destinatarios, tipo de tecnología en sentido de si es social y

ambientalmente sostenible y condiciones).

3. Disposición política de los servicios técnicos y financieros existentes para conformar y ser parte de la Trama.

4. *Articulaciones con la base de la Trama: el territorio*

1. Mapa de actores en los diferentes campos y relaciones de poder. Conflictos que se relacionan o afectan a la posible Trama.

2. Normativa existente a nivel municipal. Capacidad de cumplimiento de la misma por parte de los Epes.

3. Disponibilidad de tierra, agua y energía adecuadas para la elaboración y para la venta de los productos. Otros recursos que podrían valorizarse.

4. Disponibilidad de caminos y medios de comunicación accesibles para llegar a los mercados. Costo del flete.

431 —

5. La cultura del territorio: costumbres, valores, tradiciones, fiestas, etc.

6. Disposición de las autoridades municipales para ser parte de la Trama.

ANEXO 3. Indicadores del TERCER PASO. Alternativas teóricas posibles para mejorar el valor agregado del conjunto de la Trama

1. *Vender más productos (más volumen y/o más variedad)*
 - a. Producir y/o comercializar más volumen o cantidad (por sumatoria de los productos de los miembros de la Trama y por identificar consumidores responsables o solidarios que se incorporan a la Trama.
 - b. Producir y comercializar nuevos productos más adecuados a las necesidades de los compradores en diseño y calidad, al conocer mejor sus requisitos. P.e. productos sanos, útiles, duraderos, estética, cómodos, naturales, agro-ecológicos, identificación de origen, marca colectiva.
 - c. Ofertar mayor variedad de productos (por sumatoria de los diferentes productos de los integrantes de la Trama o por innovaciones tecnológicas que permiten disponer de diferentes productos con la misma materia prima.
 - d. Producir y comercializar con continuidad porque entre todos los Epes se puede cubrir la demanda a lo largo de todo el tiempo.
 - e. Incorporar al trabajo en la Trama a mujeres que sólo realizaban tareas de cuidado en el hogar.
 - f. Obtener una distribución equitativa del valor agregado entre todos los integrantes de la Trama por compartir visión estratégica y valores y mejorar poder de negociación de los integrantes más débiles de la trama.

- g. Especializar a uno o más Epes de la trama para brindar servicios post venta a los clientes.
- h. Obtener el monotributo social
- i. Acordar con el municipio pautas de inocuidad de los alimentos y otras normas municipales.²
- j. Realizar una promoción del/los producto/s y de la Trama y de sus actores (disponer de financiamiento y asistencia técnica a la organización a través de los medios más accesibles para la misma, resaltando sus valores, capital simbólico).
- k. Eliminar un eslabón de la intermediación.
- l. Mejorar las habilidades y capacidades de sus integrantes en temas productivos, económicos y de gestión.
- m. Ampliar el capital social y cultural de la Trama mediante la realización de actividades culturales, recreativas, etc.

2. *Aumentar el V.A. unitario (por producto)*

- a. Construir cadenas cortas -productor al consumidor- eliminando la intermediación. Esta alternativa es especialmente promisorio para los alimentos, principalmente los frescos.
- b. Disminuir la cantidad de materias primas o insumos (no comprar cantidades que exceden la demanda para no generar stock de materiales sin uso, o mejorar el método de producción o diseño).

² Para conocer la normativa vinculada a la agricultura familiar se puede consultar a Moricz, M., González, E. y Gómez, C. "Normativas vinculadas a los procesos de producción y comercialización de la agricultura familiar urbana y periurbana". IPAF Región Pampeana. EEA Área Metropolitana de Buenos Aires. Ed INTA 2013

- c. Comprar los insumos o materias primas en conjunto a menor precio.
- d. Disminuir la cantidad de trabajo debido a la utilización de un mejor método o mejor maquinaria/herramienta, o mejor tecnología o trabajadores más capacitados. Por asistencia técnica a la organización o financiamiento para incorporar tecnologías).
- e. Disminuir los costos de las instalaciones para la comercialización por un uso asociativo de dichos espacios.
- f. Disminuir los gastos de flete por utilizar un vehículo de un Epes de la trama o por menor costo unitario al transportar un mayor volumen de mercadería.
- g. Disminuir los costos de mantenimiento de los vehículos para el transporte de mercadería debido a la mejora de los caminos por negociaciones de la organización con el municipio.
- h. Disminuir los costos de energía por instalación de gas natural en el/los barrio/s donde se localizan el/los Epes. Por negociaciones de la organización con el municipio.
- i. Aumentar la productividad y calidad del trabajo al asegurar la equidad de género en las tareas, las decisiones y la distribución del V.A.
- j. Mejorar las habilidades y capacidades de sus integrantes en temas productivos, económicos y de gestión.

ANEXO 4. Indicadores del CUARTO PASO. Estrategias para aumentar el valor agregado de la Trama.

1. Tipo de Trama:

a. Por producto (cadena corta, media o larga). Pueden ser productos similares derivados de una misma materia prima; p.e. fruta en barra, mermelada, jalea, en almíbar, etc. O productos de un mismo rubro; p.e. variedad de hortalizas. Reiteramos la prioridad que le asignamos -siempre que sea posible- al vínculo directo productor/a-consumidor/a.

b. Por proximidad (incluye trueque). Con productores de distinto tipo de bienes y servicios que se encuentren en una zona acotada, definida por ellos mismos como de proximidad.

c. Por complementación. Emprendimientos que pueden estar o no próximos y que no realizan el mismo producto sino que se complementan. A modo de ejemplo uno le provee a otro panificados y el otro le provee servicios de reparaciones eléctricas, gas, plomería etc. Y ambos le proveen al Estado (hospitales, escuelas, etc.), o productores hortícolas que se complementan con granjeros y con emprendimientos que procesan alimentos para proveer a ferias o cooperativas de consumo. También, La Federación de organizaciones productoras de alimentos (FOPAL) nuclea a cooperativas de productores familiares que producen alimentos frescos y procesados ubicados en diferentes provincias del país (Mendoza, Jujuy, La Rioja, Buenos Aires, etc.) que se organizaron para complementarse en su oferta a supermercados cooperativos y otras bocas de expendio, contando para ello con financiamiento del Ministerio de Desarrollo Social para capital de trabajo.

2. Será una sola Trama o se conformará más de una de acuerdo con los canales de comercialización utilizados, por ejemplo: i) puesto propio en una feria o mercado; ii) distribución domiciliaria; iii) venta a negocios minoristas. En un caso como el planteado, la mayoría de los eslabones pueden ser los mismos (pe. proveedores, instituciones de asistencia técnica y financiamiento), y solo presentar variaciones en la articulación vertical referida a los compradores.
3. Quiénes serán parte de la Trama al inicio (productores/as, proveedores/as, compradores, organismos de asistencia técnica y/o financiera, municipios, etc.). En general el proceso se inicia con un solo eslabón de la cadena productiva y se van sumando con el tiempo otros actores.
4. Valores de los integrantes de la Trama. ¿Serán parte de la ESS?, formas de propiedad de los recursos, criterios para la distribución del trabajo y del valor agregado. Visión estratégica de los integrantes de la Trama de 4 a 5 años. Cómo quieren que los vean los clientes en el futuro. Posicionamiento de los productos y de la Trama en relación con los clientes. Sus productos “son de la ESS”, “son muy ricos”, “son muy baratos”, “son muy lindos”, “son muy duraderos”. “son cómodos”, “son sanos”, “son agro-ecológicos”, etc. según sea el producto.
5. Objetivos, políticas y actividades prioritarias que permitirían incrementar el V.A. del conjunto de la Trama y de cada uno de sus miembros en forma equitativa.

Qué producto/s identificaron como oportunidades de mercado. Sus características.

6. Características específicas de los clientes que necesitarían esos productos (segmentación del mercado). Qué necesidad social busca satisfacer la nueva Trama. Describir los clientes, según: localización geográfica, ingresos, edad, género, escolaridad, cultura, valores, necesidades, son clientes permanentes o transitorios/turistas. Agruparlos en distintos segmentos o tipos.
7. Acuerdos de trabajo más específicos entre los integrantes de la Trama. Criterios para la toma de decisiones estratégicas y operativas. Distribución del trabajo, de las decisiones y de los beneficios según género³, tarea, responsabilidad, edad, etc. Licencias por enfermedad, embarazo, etc., horarios, requerimientos de nuevos trabajadores/as con perfiles no disponibles en la Trama y las formas de incorporación a la misma y de retiro de la misma.
8. Normativas municipales, provinciales y nacionales. Acceso a la seguridad social .Que harán para avanzar en el cumplimiento de las mismas o para su modificación según el caso.
9. Métodos de trabajo, tecnologías, diseños, marcas que se utilizarían y su adecuación a las posibilidades de los Epes y a las demandas de los compradores. Especificar si se incorporará una nueva tecnología

3 Para incorporar la dimensión de género ya mencionamos consultar Comaleras, D., Fernandez, S. y Sanchís, N., ibídem.

y si la misma se adecua socialmente a todos los integrantes de la trama.

10. Facilidades/dificultades para acceder a los insumos y materias primas necesarios en la cantidad, calidad, continuidad/oportunidad, precio y forma de pago requeridos.
11. Quiénes van a ser los competidores, es decir empresas que no serán parte de la Trama. Diferencias en precio y calidad de los productos de la Trama con los de la competencia. ¿Están dirigidos a los mismos consumidores? Mecanismos para controlar posibles efectos negativos de la competencia.
12. Qué calidad (en la doble acepción de calidad ya señalada) tendrán los productos en relación con lo demandado por los compradores.
13. Qué cantidad podrán producir en relación con la demandada por los compradores.
14. Continuidad y oportunidad de la venta de los productos en relación con la demandada por los compradores.
- 15.Cuál será la infraestructura que se dispondrá en los lugares de producción, de acopio y de venta (tamaño, higiene y seguridad, electricidad, gas, equipamiento, etc.).
16. Cómo será el sistema de distribución, la logística de la comercialización (venta a acopiadores, a la industria, comercializadoras solidarias, mayoristas, minoristas, al estado, producto en consignación en los comercios, venta directa al consumidor: en sus

casas, a domicilio, reparto en ferias y otros mercados solidarios).

17. Condiciones de venta (financiado o contado, promociones, etc. Forma de pago (trueque, moneda social, moneda de curso legal). Horarios de atención.
18. Quiénes se ocuparán de las ventas. Qué formación tendrán.
19. Cómo se promoverá el producto para comunicar que pertenece a la Trama (redes, radio, medios gráficos, boca a boca, folletería, degustación gratuita, muestras gratuitas, etc.).
20. Capacitación y/o asistencia técnica de los integrantes del Epes para las nuevas tareas que requiere la Trama. En qué temas requieren y quién la proveerá.
21. Objetivos, políticas y actividades para que la trama de valor económica, cree y sea recreada mediante la interacción, con las restantes tramas de valor: social, cultural, simbólica, ambiental y política en el territorio en un juego dialéctico que empodere a sus actores.

ANEXO 5. Indicadores del QUINTO PASO. Inversiones, costos, financiamiento y valor agregado

1. Cuáles y cuantos serán las inversiones y cuáles y cuantos los costos operativos requeridos para el Plan (infraestructura para la producción y/o para la venta, maquinarias, herramientas, equipamiento, insumos, materias primas, electricidad, gas, flete, envase, empaque, almacenamiento, carga y descarga, cadena de frío, promoción, asistencia técnica y capacitación, otros).

2. Monto y condiciones del crédito/subsidio necesarios para financiar el plan para construir la trama de valor.

3. Valor agregado incremental obtenido debido a la implementación del Plan. Distribución del valor agregado (en pesos) y de los excedentes entre los integrantes de la Trama de valor. Comparación con la situación previa a la implementación del Plan. Efectos sobre el territorio en cuanto a la generación o mejoramiento de puestos de trabajo, alimentación de la población, entre otros.