

ECONOMIA URBANA
La Perspectiva Popular

José Luis Coraggio

ECONOMIA URBANA
La Perspectiva Popular

1998

ECONOMÍA URBANA: La perspectiva popular

Autor: *José Luis Coraggio*

1ra. Edición Instituto Fronesis 1994

Consejo

Editorial:

*Alberto Acosta
Eduardo Kingman
Cornelio Marchán
Francisco Rhon Dávila
Wilma Salgado
Jürgen Schuldt*

2da. Edición

© Ediciones Abya-Yala
Av. 12 de octubre 14-30 y Wilson
Casilla 17-12-719
Telf: 562-633 / 506-217 / 506-251
Fax: (593 2) 506-255
e mail: editorial@abyayala.org
<http://www.abyayala.org>
Quito Ecuador

ILDIS (Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales)
Calle José Calama N° 354 y J. León Mera
Casilla: 17-03-367
Teléfono: 562-103 / 563-644
Fax: (593-2) 504-337
E-mail: ildis@ildis.org.ec
Quito-Ecuador

FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales)
Sede Ecuador
Calle Ulpiano Páez 118 y Patria
Casilla: 17-11-06362
Teléfono: 232-032 / 232-031 / 232-030
Fax: (593-2) 566-139
Quito-Ecuador

ISBN: 9978-04-387-X

Impresión: Sistema digital DocuTech U.PS/XEROX.
Quito-Ecuador, 1998

INDICE

PRESENTACIÓN	5
INTRODUCCION	7

PRIMERA PARTE: LA GLOBALIZACION Y LA CUESTION URBANA

I. GLOBALIZACION Y AJUSTE ESTRUCTURAL	13
II. AJUSTE CON ROSTRO HUMANO	15
III. LA CUESTION URBANA HACIA FINES DE SIGLO	17

SEGUNDA PARTE: ALTERNATIVAS PARA EL DESARROLLO PLANTEADAS POR LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

IV. DESARROLLO HUMANO (DH) Y NUEVAS POLITICAS SOCIALES	
A ESCALA GLOBAL	23
A. El concepto de Desarrollo Humano	23
B. Filosofía política del Desarrollo Humano	26
El vacío de poder a nivel mundial	26
Pensando un nuevo orden político mundial	28
Papel del Estado	29
C. La operacionalización de la filosofía de Desarrollo Humano y sus consecuencias sobre las políticas públicas	30
El Índice de Desarrollo Humano	30
Lineamientos globales para las políticas sociales	31
El problema de la viabilidad política	34
V. LA VISION DESDE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES DE AMERICA LATINA	36
A. Transformación productiva con equidad	36
1. El diagnóstico	36
2. La propuesta	38

Economía y democracia	41
Los actores del desarrollo	42
3. La educación como eje del desarrollo	44
4. Algunos problemas de la propuesta	45
Los agentes líderes del desarrollo	45
La gestión económica popular	46
La apropiación de los beneficios del progreso técnico	48
La viabilidad	49
B. Reforma social: pre-condiciones políticas del desarrollo económico	51

TERCERA PARTE:
ECONOMIA POPULAR Y DESARROLLO URBANO

VI. POSIBILIDAD Y SENTIDO DE UNA ECONOMIA POPULAR URBANA. . .	57
A. Desarrollo urbano y plataforma moderna de exportación	57
B. Necesidad de nuevas hipótesis de trabajo	60
C. De la acumulación de capital a la reproducción de la vida	63
D. Del sector informal a la economía popular	65
E. ¿Qué es la economía popular?	69
1. La economía popular como subsistema económico	69
1.1. La economía empresarial capitalista	70
1.2. La economía pública	72
1.3. El subsistema de economía popular	73
La unidad doméstica	73
Utilización del fondo de trabajo y flujos económicos	75
Unidad entre producción y reproducción	78
Diferencias con otros conceptos de “economía popular” ..	79
2. La economía popular como capital humano	81
F. Relaciones comunitarias y economía popular	83
VII. ¿COMO PROMOVER UNA ECONOMIA POPULAR EN LA CIUDAD?	88
A. El punto de partida económico	88
B. Las tensiones del punto de partida de la economía popular ...	91
1. Tensiones por su alta heterogeneidad social	91
2. Tensiones por su alta inorganicidad interna	93
C. Sistema fiscal y equidad estructural	95
D. El punto de partida del conocimiento	98
E. La centralidad (e insuficiencia) de la inversión en educación ..	102

VIII. ¿POR QUE INVERTIR EN LA ECONOMIA POPULAR?	105
A. Economía capitalista y promoción de la economía popular . . .	105
La perspectiva de la gran empresa moderna	106
La perspectiva de la PYME	107
B. Democracia y promoción de la economía popular	111
IX. LOS AGENTES DEL DESARROLLO:	
¿CONFLICTO O COOPERACION?	114
A. ONG y promoción del desarrollo popular	116
B. Promoción del desarrollo y educación popular	119
El desencuentro entre desarrollo local	
y educación popular	119
Requisitos de una educación para el desarrollo popular . .	120
C. Algunos problemas de las políticas globales que pueden	
preocupar a las ONG “históricas”	123
El papel del mercado	123
El ambiente intervencionista	124
El carácter global uniforme de las políticas	126
D. ONGD y organizaciones sociales	128
E. ONGD y gobiernos nacionales	130
F. ONGD y organismos internacionales	132
G. Gobierno local y descentralización	137
1. El discurso sobre la descentralización	137
2. La descentralización real y sus problemas	140
3. ¿Es posible evitar una descentralización deformada?	142
4. Gobierno local y economía popular	143
5. La necesidad de un frente político-cultural de cambio	150
POSTFACIO	155
BIBLIOGRAFIA	173

PRESENTACIÓN

En los últimos años ha cobrado inusitada fuerza el criterio de que las políticas económicas aperturistas y liberalizadoras constituyen el único camino a seguir. Su lógica y sus alcances asoman como elementos indiscutibles, se han transformado en el camino obligado para conseguir el desarrollo, con la aplicación de recetas que exigen la adopción de esquemas cada vez más autoritarios. Por lo tanto, en medio de esta avalancha ideológica, con la que además, se fomenta una serie de condiciones foráneas, urge estudiar y proponer nuevos estilos de desarrollo enmarcados en un proceso democrático y participativo.

Abya-Yala con esta serie “PROPUESTA” quiere contribuir con elementos para buscar soluciones que partan del rescate de las capacidades y potencialidades de nuestra sociedad, potenciando su diversidad y riqueza cultural, étnica y geográfica. El desarrollo, visto desde esta perspectiva, requerirá de un decidido y sostenido proceso democrático, a ser alcanzado por una permanente utilización de mecanismos de control y gestión social para viabilizar el proceso y su propia dirección. Tarea que será posible si, paralelamente, se profundiza los niveles de transparencia, coherencia y honestidad en nuestra sociedad.

Este esfuerzo cuenta con el valioso y decidido concurso de un grupo de personas comprometidas de diversa manera con la búsqueda de caminos para el desarrollo alternativo, quienes constituyen el Consejo Editorial de esta iniciativa editorial, con la cual se espera difundir propuestas nuevas u otras que por diversas circunstancias no han alcanzado una adecuada difusión y que, de alguna manera, podrían ser considerados como textos “clásicos” para la construcción de propuestas diferentes de desarrollo.

El presente trabajo “Economía Urbana: La perspectiva popular”, escrito por José Luis Coraggio, un investigador argentino de reconocido

prestigio internacional, escasamente conocido en nuestro medio, abre esta serie para la discusión, a través de la cual se entregarán propuestas para la construcción compartida de una sociedad sin excluidos y sin exclusiones. En la actualidad, cuando la “globalización” abre los mercados internos y reduce el papel regulador y compensador del Estado, urgen respuestas concretas para “contribuir -promoviendo una economía popular urbana- a crear un poder social desde abajo, que apuntale un poder político nacional y regional latinoamericano, capaz de contrabalancear el poder ejercido desde la cúspide mundial”, como acertadamente propone Coraggio.

Este proyecto editorial será respaldado por diversas organizaciones; en este caso concreto por el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS-Ecuador) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador).

Los Editores

INTRODUCCION¹

Los especialistas en problemas urbanos suelen reservar el nombre de “políticas urbanas” para aquellas intervenciones públicas que inciden en las redes de infraestructura física y sus servicios locales (transporte, agua, saneamiento, vivienda, disposición de residuos, etc.) y también para las que inciden directamente en el funcionamiento de procesos considerados locales (mercado de tierra urbano, vivienda, impuestos inmobiliarios y tasas de servicios locales, zonificación, regulaciones relativas a la contaminación ambiental, etc.).

Sin embargo, si nuestro asunto es la calidad de vida en las ciudades, debemos admitir que en ello inciden otras políticas, de orden nacional (moneda y crédito, empleo y salarios, tecnología, salud, educación, regulaciones del derecho de propiedad en general, derechos humanos, etc.) y otros procesos, de orden global (al punto que el mercado inmobiliario local está crecientemente influido por fenómenos en países lejanos).

En tal sentido, si se trata de incidir en las condiciones de vida de las comunidades urbanas, el análisis de los procesos globales y de las políticas nacionales y globales es fundamental para comprender y proponer alternativas de desarrollo.

El proceso contemporáneo de globalización exige de América Latina abrir su mercado interno a la competencia mundial y descentralizar el Estado nacional, reduciendo el papel de éste como regulador y compensador social. Se desmantelan así las estructuras de integración social que produjo el desarrollismo, sin sustituírlas por otras equivalentes. Por el contrario, se afirma la centralidad del mercado mundial, como mecanismo de regulación económica, y la atomización de la sociedad en comunidades cotidianas, locales, como nuevo sujeto “pre-social”.

Si -como se prevé- se magnifica la insuficiencia dinámica del orden capitalista para absorber como mano de obra asalariada a la creciente población urbana, un creciente conjunto inorgánico -configurado por el trabajo por cuenta propia, la “informalidad” quasi-doméstica

que viene de abajo (estrategias de sobrevivencia familiares y colectivas) y la que se deriva de las nuevas modalidades de producción moderna (terciarización del proceso productivo)- será el refugio de la mitad de la población económicamente activa, sin superar la precaridad e inseguridad que conlleva.²

La objetividad y universalidad de esta tendencia³ es resultado de la apertura de las economías a la competencia mundial, lo que compele a las empresas capitalistas a adoptar tecnologías que les permitan competir en calidad y precios en el mercado mundial. El evidente debilitamiento de la capacidad sindical y política para imponerles límites y la conjugación de una desconcentración territorial con una centralización a escala global de los procesos de acumulación, permiten a las empresas innovar vertiginosamente, independientemente de su efecto socio-económico sobre las sociedades locales, en particular la creciente desocupación. Aún si se produjera el esperado repunte de la actividad económica en el norte, ya se anticipa que será “crecimiento sin empleo”.⁴

Las contradicciones y la novedad de este proceso requieren verlo como transición hacia un mundo sobre cuyas características únicamente hay hipótesis.⁵ Sin embargo, hay consenso sobre las tendencias a la dualización socio-económica que la globalización seguirá acarreado, aún si se contrarrestan sus efectos más extremos y evidentes.⁶

En casos extremos, tecnologías, recursos, capacidades, pautas de pensamiento y acción, formas de organización social, tenderán a diferenciarse en dos “pisos”: uno superior, moderno, internamente articulado, plenamente integrado a sus equivalentes del mercado mundial, y otro inferior, conformado por “el resto”, agregado más mecánica que orgánicamente.

En América Latina, tal fragmentación social afectará las bases materiales de la democracia, al profundizar la ya característica polarización de nuestras sociedades.⁷ Sin embargo, tanto si el proceso de democratización se afirma con fuerza propia, como si se requiere una mayor gobernabilidad para sustentar la competitividad del sector moderno, la inequidad y la desintegración social finalmente inducirán acciones contrarrestantes desde instancias políticas. La cuestión latente es si los sectores modernos podrán entonces asumir los costos sociales acumulados sin perder la competitividad alcanzada sobre tan débiles bases sociales.

Ante esta perspectiva, la miopía social característica del capital

privado debe ser compensada por una inteligencia estatal que piense desde la perspectiva del sistema en su conjunto. Por lo pronto, para quienes tienen un pensamiento estatal global, la pobreza creciente en el mundo es vista ya como un peligro para la paz mundial y para el proceso mismo de globalización. Por ello se está generalizando tan rápidamente la regla de “focalizar en la pobreza” las políticas sociales remanentes.

Sin embargo, en principio, la capacidad y voluntad estatal para suplir mediante el consumo colectivo las necesidades elementales de reproducción de la población seguirán siendo limitadas. Esto es resultado del programa de ajuste macroeconómico, que incluye como elemento fundamental la privatización y desregulación de la economía y la preeminencia del equilibrio fiscal sobre los equilibrios sociales y políticos. La propugnada extensión y “simplificación” de los sistemas impositivos puede traer aparejada una regresión adicional en la equidad fiscal.⁸ En América Latina esta situación tenderá a mantenerse mientras la presión política internacional ejercida a través de la deuda externa no sea aliviada.

En todo caso, las actuales tendencias tecnológicas y económicas no pueden ser modificadas sólo mediante intervenciones desde el Estado -que operan externamente sobre los procesos económicos-, sin entrar en fuerte contradicción con la dinámica de la acumulación del capital global. Se requiere entonces la fundación desde abajo de otras estructuras y procesos económicos que encuentren al capital en su propio terreno: el mercado, el poder social y económico, la cultura. La sustentación de tales estructuras supone la vigencia de nuevos valores, identidades y comportamientos, lo que requiere una acción específicamente cultural, en buena medida educativa. Sin embargo, la lucha cultural debe también darse en el interior de las bases económicas de la sociedad.⁹

No se trata de impedir la apertura ni el reajuste de las economías. Ese proceso no puede evitarse, sea por la correlación de fuerzas emergente en el nuevo orden político internacional -desfavorable a los países en desarrollo en general y a las clases populares en particular-, sea por la necesidad histórica de globalizar las fuerzas productivas capitalistas.

Pero aún siendo necesario un ajuste estructural no es igualmente necesario hacer recaer sus costos sociales sobre las mayorías populares. Esto, que es conveniente para las fracciones que se enriquecen con la polarización, no es necesario desde una perspectiva universal de globa-

lización del mercado y otros sistemas de interacción social.

Demostrar esto requiere identificar posibilidades estructurales no evidentes y plantear vías para hacerlas efectivas. Se requieren propuestas sociales concretas que canalicen y generen recursos de manera eficaz, reabriendo la expectativa generalizada de un desarrollo integrador, que impulse a la vez la innovación y la solidaridad.

Para explorar ese terreno es conveniente considerar las propuestas alternativas ya planteadas desde instancias globales -pues vienen acompañadas de recursos y capacidad de influir en las políticas gubernamentales- examinando su autenticidad y su eventual validez en nuestros contextos concretos. Así, vamos a considerar la propuesta de “Desarrollo Humano” (DH) que ha comenzado a operacionalizarse a través de la política global de “Educación para Todos” (ET),¹⁰ la cual podría superar el carácter compensatorio y cobijar iniciativas de transformación social en el interés de las mayorías.¹¹

Pero el discurso del Desarrollo Humano, dirigido a “invertir en la gente”, es todavía una construcción de intelectuales ubicados en la cúspide de los Organismos Internacionales (OI). Para convertirse en un paradigma que dé respuesta a la creciente pobreza en el mundo, debe pasar al menos por tres pruebas:

- i) debe ser puesto rápidamente en términos operativos para la intelligentsia de modo que los “operadores” de los OI y los gobiernos puedan ser eventualmente guiados por dicho discurso;
- ii) debe ser encarnado en las acciones de los agentes sociales de base, los activistas, los organizadores que trabajan día a día con los sectores populares;
- iii) debe mostrar convincentemente que no se trata de una manipulación ideológica para ocultar un nuevo asistencialismo, sino de una propuesta en nombre del interés general, abierta a la participación creativa de un amplio espectro social.

Lo primero requiere ir más allá del discurso filosófico, incursionando en el diseño de programas, políticas, mecanismos y proyectos capaces de enfrentar los problemas concretos de la gente. Lo segundo requiere un conocimiento empírico de las realidades particulares, así como una capacidad de convocatoria y de comunicación con los sectores populares. Lo tercero requiere una convocatoria muy amplia y la adop-

ción de procedimientos democráticos para diseñar los programas concretos y moverse dentro de los conflictos de interés que supone una propuesta de esa naturaleza.

En todo esto, las Organizaciones No-Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) locales pueden jugar un papel relevante, si salen del movimiento reflejo de acción-reacción y asumen un marco estratégico compartido entre ellas y con las Organizaciones Sociales (OS) que dé sentido a sus intervenciones y permita una amplia convergencia de los recursos públicos y privados vinculados a las demandas de los sectores populares.

Sería inaceptable e ineficaz que el procedimiento de puesta a prueba del pretendido paradigma quedara reducido a la difusión “desde arriba hacia abajo” de un modelo institucional predeterminado. Para evitarlo, es necesario que los sectores populares, con el apoyo de elementos de ONG, OI y gobiernos, elaboren y asuman un proyecto para su propia comunidad¹² y sociedad, desde el cual puedan ubicarse con autonomía dentro del espectro de posibilidades que abre la propuesta de DH.

En particular, un camino para las sociedades urbanas, que aquí vamos a explorar bajo su forma general, es el autocentramiento relativo del conjunto de agentes económicos que tienden a ser excluidos de las nuevas dinámicas de producción y comercio a escala mundial, o bien a ser subordinados precariamente a ellas.¹³ De la conjunción de tal autocentramiento con los procesos ya en marcha resultarían economías urbanas con tres polos: la economía empresarial capitalista, la economía pública, y la *economía popular*.¹⁴

Tal como lo vemos, la economía popular no es una alternativa pobre para pobres, sino un subsistema orgánico de elementos socialmente heterogéneos, dotado de un dinamismo propio, competitivo y de alta calidad. Y la conformación de esa economía supone la constitución paralela de un movimiento popular. Así, es también una vía para la democratización de nuestras sociedades, contribuyendo a que las mayorías puedan estar efectivamente representadas en la esfera política nacional. Esto es, a su vez, requerido para que cada nación, y la región en su conjunto, tenga participación soberana en el sistema político internacional, contribuyendo así a hacerlo más democrático y más capaz de regular los procesos de acumulación del capital global.

Con ese marco in mente, nos interesará también explorar las eventuales convergencias y conflictos entre los posibles promotores de esa economía popular desde la comunidad: las ONG, las OS, los gobiernos y los OI, a los que veremos en tanto operadores dentro del campo de las llamadas “políticas sociales”, en el que se define la asignación de importantes recursos dirigidos a los sectores populares.

Puede parecer contradictorio plantear proyectos de desarrollo local en un contexto en el que se da una concentración sin precedentes del poder económico y político a escala mundial. Sin embargo, puede ser una vía adecuada para impulsar, desde la comunidad, un nuevo desarrollo social y político. De hecho, las tendencias a la exclusión pueden ser vistas como una oportunidad para generar nuevas estructuras económicas sin la presión integradora del capital. En todo caso, no estamos pensando en el desarrollo de la comunidad como proceso autocontenido, sino en partir desde la comunidad para contribuir a plantear la alternativa de un nuevo desarrollo de la economía y la sociedad.

Esta es, de hecho, una propuesta política: contribuir -promoviendo una economía popular urbana- a crear un poder social desde abajo, que apuntale un poder político nacional y regional latinoamericano, capaz de contrabalancear el poder ejercido desde la cúspide mundial.

PRIMERA PARTE
LA GLOBALIZACION
Y LA CUESTION URBANA

I. GLOBALIZACION Y AJUSTE ESTRUCTURAL

La globalización es un proceso de cambios estructurales vertiginosos en el que se conjugan una nueva revolución tecnológica, la mundialización de los mercados, un nuevo balance del poder político en la esfera internacional, y la predominancia del mercado como institución central.

En América Latina, con una historia de intentos de desarrollo capitalista en tensión con la alternativa socialista, los problemas que trae la globalización pueden proyectar una sombra pesimista en el pensamiento sobre el desarrollo como proyecto regional.¹⁵

Efectivamente, detrás de estos problemas está la crisis profunda e irreversible de un modelo de economía capitalista periférica, subordinada a la lógica del capital a escala mundial. En el pasado, esa lógica tendía a integrar (subordinadamente) nuestras economías, internamente y dentro del proceso de acumulación mundial. Hoy, en pleno proceso de globalización, apenas promete incluir algunos segmentos (los “competitivos”) en su espacio de acumulación, poniendo en crisis estructuras sociales y estatales, así como las expectativas de desarrollo y todo el sistema institucional construido para aquella hipótesis integrativa.

El economicismo predominante tiende a ver esta crisis como una crisis económica, y su administración a escala global ha sido encargada al Fondo Monetario Internacional (FMI) y al Banco Mundial, instituciones hegemónicas por los gobiernos de los principales países industrializados, en particular el gobierno norteamericano.¹⁶

Dicha administración, denominada “ajuste estructural”, se basa en dos fórmulas simples y complementarias:

- i) abrir las economías nacionales al juego de fuerzas del mercado mundial;
- ii) minimizar el papel del Estado nacional como regulador de esas fuerzas y reducir su papel social compensador.

Esta receta sólo ha agravado la situación de las mayorías en América Latina, a la vez que acentuado la ya marcada polarización socioeconómica entre minorías ricas y masas pauperizadas.¹⁷

La apertura de las economías ha implicado desproteger a las actividades económicas “no competitivas” de nuestros países, sin que, como contraparte, las economías centrales dieran un paso similar. A la par que se insiste en la libre circulación en nuestros mercados de bienes, servicios y capitales extranjeros, se mantienen regulaciones discriminatorias que limitan el acceso de nuestros productos a los mercados de los países industrializados y, en particular, la libre entrada de fuerza de trabajo migrante.¹⁸ Esto se agrega el continuado deterioro de los términos del intercambio. Todo esto significa para América Latina una menor captación de recursos del mercado mundial, convirtiéndose más bien en una fuente permanente de recursos para el mundo desarrollado. Por otro lado, la posibilidad de un desarrollo nacional autocentrado, basado en un mercado “interno”, queda fuera de las posibilidades que abren dichas fórmulas.

La reducción del papel regulador y social del Estado toma cuatro formas principales:

- i) la reforma y descentralización del Estado, a través de la privatización de empresas públicas, la reducción del peso relativo del gobierno central respecto de los gobiernos locales y la desregulación de la actividad privada;
- ii) una mayor injerencia de la dirección intelectual y técnica de los OI no regionales -Banco Mundial, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), UNESCO, etc.- en las políticas sociales;¹⁹
- iii) la ampliación de las redes de ONG encargadas de la promoción, desarrollo y asistencia social a los sectores más pobres; y
- iv) la coparticipación de las comunidades mediante pagos, aportes de trabajo y recursos materiales, haciéndolas crecientemente

responsables de paliar los problemas que la globalización les genera.

Para América Latina, todo esto significa cerrar una etapa de desarrollo económico e integración social caracterizada por la industrialización autocentrada (pero dependiente) y su correspondiente estructuración de clases sociales, la urbanización acelerada, el desarrollo de sistemas de seguridad social, y una fuerte presencia del Estado interventor.²⁰ Y ese “cierre” parece necesitar reaseguros ideológicos.

En efecto, en el diseño de una política detonada y justificada por la deuda externa, el tema de quién se benefició con ella y quienes la permitieron irresponsablemente, el tema de a quienes correspondería pagarla, queda ausente de la agenda. Incluirlo dificultaría las alianzas que administran el ajuste desde los gobiernos latinoamericanos, ajuste cuyo peso recae fundamentalmente sobre los sectores populares.

Igualmente, la mistificación del “mercado” viene a imprimir un toque naturalista a procesos cuyos responsables y beneficiarios económicos y políticos se esfuman del análisis. El Estado del bienestar, el Estado regulador, aparecen como la causa de todos los males. El mercado, mecanismo automático, sin sujeto, aparece como la única institución capaz de mostrar la realidad y los caminos posibles.

II. AJUSTE CON ROSTRO HUMANO

En una primera fase, las políticas de ajuste estructural -impuestas a los gobiernos de América Latina a través de la doble condicionalidad de los créditos del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial- se centraron en lograr los equilibrios macroeconómicos: “casi no se prestó atención al problema particular de los pobres, en tanto que muchas de las políticas propuestas (aunque de algún modo eran, probablemente, necesarias) gravitaron en forma adversa sobre ellos. Sin embargo, en la segunda mitad de la década hubo un cambio significativo en la actitud de las instituciones financieras internacionales, y el bienestar de los pobres durante el ajuste pasó a ser objeto explícito de preocupación” (Stewart, 1992).

Aunque el FMI no cambió el sentido de sus programas, el Banco Mundial emprendió acciones dirigidas a compensar a los grupos afectados por los efectos negativos del reajuste (e.g. planes de construcción de

obras públicas para reducir el desempleo, fondos para la alimentación de mujeres embarazadas y niños, redireccionamiento del gasto social, subsidios específicos para alimentos).

Sin embargo, durante el período 1986-1988, el elemento central de las políticas del Banco Mundial vinculadas con las dimensiones sociales del ajuste fue la reasignación del gasto social decreciente²¹, mediante una serie de medidas cuyo efecto sobre los sectores pobres no ha sido aún plenamente evaluado²²: impuestos directos al consumo, reducción de subsidios a la agricultura y a la industria, reasignación hacia los “sectores sociales” (salud, educación, subsidios de alimentos) del gasto público remanente (hay que tener presente que hasta un 40% del gasto fiscal fue dedicado al pago de intereses de la deuda externa en algunos países). Los datos “corroboran que las instituciones financieras internacionales operaron con eficiencia como organismos recaudadores de la deuda”. (Stewart, 1992)

A partir de 1989, y asociado con el informe sobre la pobreza del Banco Mundial (Banco Mundial, 1990 [a]), “el énfasis se alteró, prestándole ahora menos atención a los ‘nuevos pobres’ y más a medidas como los programas de nutrición y los fondos especiales, destinados a *beneficiar a los pobres en general*”.²³ (Stewart, 1992) Si antes se planteaban programas para compensar a los sectores afectados por la coyuntura de la crisis y el ajuste, cualquiera fuera su situación social inicial, ahora parecía asumirse un problema crónico: la pobreza estructural.

La lógica de focalizar el gasto social en los sectores de pobreza extrema era hacer que la reducción impuesta del gasto público social no necesariamente significara un empeoramiento de la situación de los más pobres, mediante la redistribución de los fondos remanentes a favor de dichos sectores. Por el contrario, se decía, esto aumentaría la eficiencia del gasto público al lograr sus objetivos de redistribución sin costos innecesarios.

Agencias de por sí focalizadoras, como el UNICEF, habían ya planteado la necesidad de un “ajuste con rostro humano” mediante la acción en favor de los grupos más vulnerables (UNICEF, 1987). Esto fue admitido por las nuevas medidas del Banco Mundial y formalizado en su ya citado informe anual, centrado en la atención de la pobreza, ya predominantemente urbana en América Latina.

III. LA CUESTION URBANA HACIA FINES DE SIGLO

Hacia el año 2000, con 525 millones de habitantes, de los cuales el 77% serán urbanos, América Latina será la región más urbanizada del mundo. El incremento de la población urbana en esta década será equivalente al total de la población urbana en 1960, lo que da una idea del esfuerzo que requerirá cobijar a los nuevos habitantes urbanos en condiciones apenas similares a las de los ya asentados. Dicho crecimiento se concentrará en las áreas metropolitanas y en las ciudades intermedias.²⁴

Si se mantienen las actuales tendencias, la mitad de esa población urbana estará por debajo de la línea de pobreza. La pobreza, la indigencia, y sus consecuencias, serán, cada vez más, fenómenos urbanos.²⁵ El alto nivel de desempleo entre los jóvenes, el subempleo generalizado y la precariedad de los empleos existentes, serán ya rasgos estructurales de la vida urbana.

La probabilidad de que en algunos casos estos problemas sean superados por el mismo proceso de mercado dependerá del valor específico que el proceso de globalización asigne a cada subregión. En todo caso, en un océano de depresión económica, las zonas con dinamismo positivo tenderán a atraer más habitantes de los que puedan integrar, reproduciéndose la dualización a partir del éxito inicial.

Ante esto, las nuevas políticas sociales, focalizadas en la pobreza extrema, implican fundamentalmente una redistribución desde los sectores medios urbanos -antes beneficiados por las políticas sociales universales que ahora se desmantelan- hacia los más pobres, mientras los sectores de ricos y “nuevos ricos” permanecen a salvo de los sistemas fiscales y beneficiados por la reducción de controles sociales a la propiedad privada. Y en las ciudades de América Latina sectores pobres y medios no son fáciles de separar, ni social ni económica ni geográficamente.²⁶ Las complicaciones (y las demoras y costos) de administrar un gasto focalizado sobre sectores en continua recomposición y generalmente fuera de los registros oficiales, puede contribuir incluso a que el efecto sea negativo para los pobres.²⁷

Paradójicamente, al tiempo que se debilitan las bases materiales de la autodeterminación nacional y la equidad social, se ha pretendido crear una gran expectativa sobre la consolidación de la democracia en esta región. Como es evidente, la creciente desigualdad social y la pérdida de soberanía nacional no son buenas condiciones para una democra-

cia sostenible. La miseria, la injusticia, la pérdida de expectativas de desarrollo personal y societal, sólo parecen converger con la corrupción de valores, el oportunismo y el pragmatismo cortoplacista, en desmedro de proyectos trascendentes que afirmen las identidades y den sentido a naciones democráticas.

Atrás quedaron las expectativas compartidas de desarrollo económico y sus efectos de arrastre y promoción socio-cultural. Si la experiencia confirma las peores predicciones para la economía, a los gobiernos les quedará poco que ofrecer para alimentar las esperanzas de las mayorías urbanas, por lo que se mantendrá abierta la tentación de manipular las conciencias, y, eventualmente, de recurrir a la represión para sostener un sistema político ilegítimo.

En ese contexto de tensión sistémica y existencial, resultado de la globalización desigual, seguirá desarrollándose la tragedia de la vida cotidiana en nuestras ciudades: desempleo, degradación de los servicios públicos, inseguridad social, violencia, enfermedad, desnutrición, deterioro de la educación, deterioro del habitat, pérdida de sentido, crisis de valores tradicionales, ausencia de expectativas positivas, mercantilización de la política, conflictos crecientes por recursos entre los mismos sectores populares, corrupción generalizada. En suma: deterioro de la calidad de vida de las mayorías urbanas.

Esto significa que se ha agotado la principal fortaleza política del régimen capitalista: su capacidad de desarrollar sin límites la división social del trabajo, generando un sistema social integrado, que, si bien no era de por sí equitativo, dejaba lugar para la expectativa del desarrollo personal o intergeneracional. Hoy se acentúan tendencias dualistas, como consecuencia de la exclusión masiva de los latinoamericanos del mercado de trabajo y el desmantelamiento de las redes de seguridad social. Se incrementa así el carácter magmático, no estructurado, de nuestras sociedades, y pierden vigencia las categorías a cuya permanencia o constitución se apostaba. Aquellas contraposiciones entre burguesía/proletariado, Estado/sociedad civil, público/privado, clases medias/sectores populares, mercado interno/mercado externo, etc. parecen requerir una revisión ante el embate de la revolución neoliberal de estructuras y proyectos.

Cuando, en los setenta, la “cuestión urbana” se recortó con peso propio en la problemática social de nuestros países, imperaba el paradigma de la integración social. Se cuestionaba el alcance desigual que el

capitalismo podía dar a esa integración en nuestras sociedades periféricas, pero en todo caso las propuestas alternativas pretendían afirmar y perfeccionar ese objetivo de integración social transformando desde el Estado la base económica de la sociedad.

Consecuentemente, se veía al mercado capitalista como el mecanismo de integración-proletarización, complementado por un Estado visto como representante del capital en general, orientado a compensar y completar dicha integración. De ahí la importancia de la categoría de “consumo colectivo”, para dar cuenta teóricamente de las políticas sociales del Estado, cuyo sentido, develado por la teoría, era el de lograr la reproducción de la fuerza de trabajo (entendida como la capacidad de trabajo vendida como mercancía a cambio de un salario) y, por esa vía, de la población urbana, salvo casos de marginalidad. De ahí también la importancia teórica de la categoría de “nuevos movimientos sociales”, capaces de articular fuerzas reivindicativas frente a ese Estado cuya incapacidad objetiva para resolver los problemas sociales llevaría a una confrontación política y al cuestionamiento final del sistema capitalista.

Hoy nos enfrentamos a una realidad que se resiste a ser categorizada con esos esquemas, por las ya mencionadas tendencias a la desestructuración de las clases, la exclusión y dualización (todo lo cual aparece dramatizado en la centralidad que ha venido tomando el concepto de “sector informal urbano”), por las tendencias a privatizar los rubros históricos del consumo colectivo y transferir responsabilidades del Estado hacia OI y ONG (ambas organizaciones exentas de control político institucionalizado por parte de las poblaciones a las que dirigen sus acciones), por la consecuente pérdida de eficacia de los movimientos puramente reivindicativos, por la generalización de las tácticas espontáneas (alguna vez vistas como “marginales”) de sobrevivencia popular.

En este contexto, se hace ya difícil visualizar a la ciudad como “el lugar de reproducción de la fuerza de trabajo”, o como “el lugar de reproducción de las condiciones generales de la producción capitalista”, insistiendo en la hipótesis funcionalista según la cual todo lo que ocurre encuentra su sentido en las necesidades del desarrollo capitalista. Sigue siendo, sin embargo, el lugar de principal confrontación social, cultural y política.

Pero el rumbo social y político de las ciudades ya no es discernible a partir de las necesidades de la acumulación capitalista o, como alternativa, a partir de su negación. Hoy la ciudad latinoamericana es ca-

da vez menos un producto intencional y lineal de los múltiples agentes de la acumulación, y cada vez más un co-resultado emergente, por efecto de las acciones populares masivas e inorgánicas, orientadas por estrategias de sobrevivencia inmediateistas.²⁸ Por otro lado, el capital global ha inventado, a su imagen y semejanza, la ciudad global. Por un lado, por tal puede ser entendida la gran metrópolis (Nueva York, London, Tokio) que articula nodalmente el movimiento del capital global, cumpliendo funciones de centro mundial de servicios comerciales, financieros, productivos, de comunicación y de control, los “lugares centrales donde se realiza el trabajo de la globalización” (Sassen, 1991, 1994). Pero también puede ser vista como una “ciudad sin lugar”, un centro ubicuo, una red móvil asentada parcialmente en las zonas modernas, en los distritos financieros, en las áreas de concentración de los servicios a la producción global, lo que abarca también a las plataformas de servicios de exportación de las metrópolis latinoamericanas. Distritos y plataformas que se superponen a una ciudad-otra, crecientemente protegida por murallas y policías privadas de la violencia que su mismo efecto excluyente genera.

La cuestión urbana al final de esta década tiene que ver con la capacidad y métodos que pueda desplegar el capitalismo para controlar la vida social, cultural y política de nuestras grandes aglomeraciones urbanas, habida cuenta de que los mecanismos económicos “naturales” de integración pierden su eficacia en el nuevo contexto. Por lo mismo, la cuestión urbana es también la búsqueda colectiva de una propuesta de sentido (desde ese conglomerado heterogéneo que llamamos sectores populares, o “trabajadores”), de un nuevo sentido posible para esas ciudades con culturas y economías tendencialmente yuxtapuestas. Pero esa propuesta sólo logrará disputar la hegemonía si se constituye en proyecto junto con su sujeto y si incluye una estrategia para la recomposición de la base económico-social de la ciudad en su conjunto.

Para pensar esa propuesta se requiere, entre otras cosas, la construcción de un modelo teórico de economía urbana, que permita orientar programas específicos para cada caso concreto, pero siempre dentro de un marco estratégico común, cuyo objetivo es el desarrollo y potenciamiento económico y político de las capacidades y recursos de las mayorías urbanas.

Como parte de esa búsqueda cabe examinar ahora la propuesta de Desarrollo Humano, como posible paradigma para guiar las políticas económicas y sociales hacia fines del siglo.

SEGUNDA PARTE

ALTERNATIVAS PARA EL DESARROLLO PLANTEADAS POR LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

IV. DESARROLLO HUMANO (DH) Y NUEVAS POLITICAS SOCIALES A ESCALA GLOBAL²⁹

A. El concepto de Desarrollo Humano

Los planteamientos afines al DH tienen antecedentes en los OI desde los años 70. En 1973, el entonces presidente del Banco Mundial, Robert McNamara, puso en duda el supuesto de que el crecimiento del sector moderno produciría un efecto de derrame, y planteó un cambio de política dirigido a suplir las necesidades básicas de los sectores pobres. El sentido de estas políticas no era tanto distribucionista como vinculado a objetivos de desarrollo económico: se trataba, en definitiva, de aumentar la productividad de los pobres (Mahbub ul Haq, 1987).

Durante los años 80 se desarrollaron otras dos vertientes que pueden ser vistas como antecedentes: una, impulsada desde la Mesa Redonda Norte-Sur (North-South Roundtable), centrada en la problemática del orden mundial, cuyo discurso estaba claramente dirigido a las instancias globales, y que posiblemente es el antecedente más directo del Informe de DH (Haq y Kirdar (Eds.), 1987); la otra, impulsada desde la Fundación Dag Hammarskjöld, pensada desde la comunidad y el desarrollo local (Max-Neef et al, 1986). Pero la significación de las propuestas cambia cuando éstas son realizadas desde un organismo de las Naciones Unidas, como es el PNUD, vigilante de las políticas del desarrollo.³⁰

El informe del Banco Mundial sobre la pobreza (1990) se refería ya al primer Informe de Desarrollo Humano del PNUD, a publicarse en ese mismo año. Entre los organismos de Bretton Woods (FMI y Banco Mun-

dial) -centrados en lograr un reajuste macroeconómico facilitador de la globalización- y las agencias de Naciones Unidas -preocupadas por la injusticia social y sus consecuencias sobre la paz en el mundo- se había venido dando un diálogo cuyas consecuencias estaban a la vista: una mayor consideración a los aspectos sociales por parte del Banco Mundial, el organismo encargado de promover el desarrollo en los países no industrializados.

Pero las acciones focalizadas en la creciente pobreza en el mundo, orientadas por consideraciones de equidad, no podían evitar un espíritu asistencialista mientras no se replanteara la problemática social desde la perspectiva del desarrollo mismo. El discurso del Banco Mundial es ambiguo en este respecto. En su informe sobre la pobreza de 1990 se afirma que “un progreso rápido y políticamente sustentable respecto a la pobreza puede alcanzarse mediante una estrategia que contempla dos elementos igualmente importantes. El primero es promover el uso productivo del recurso más abundante que poseen los pobres: el trabajo. Esto requiere políticas que canalicen los incentivos de mercado, las instituciones sociales y políticas, la infraestructura y la tecnología hacia tal fin. El segundo es proveer servicios sociales básicos a los pobres. La atención básica de la salud, la planificación familiar, la nutrición y la educación primaria son especialmente importantes” (Banco Mundial, 1990 [a]).

A juicio del Banco Mundial, no hay contradicción entre crecimiento y reducción de la pobreza, puesto que el tránsito hacia un patrón eficiente de desarrollo trabajo-intensivo y una mayor inversión en el capital humano de los pobres contribuirán, en el largo plazo, a un crecimiento más acelerado. En cambio, en el corto plazo el conflicto se plantea entre los intereses de los pobres y los no pobres. Lograr un desarrollo trabajo-intensivo supone transferir masivamente recursos a los pobres, específicamente tierra, cosa que el Banco Mundial apoyaría donde fuera políticamente factible hacerlo (“en países donde los pobres puedan incidir en las decisiones políticas y económicas”). No obstante, para la mayoría de los países, la inversión en educación es vista como “el mejor camino para aumentar los recursos de los pobres”.

Sin embargo, todo esto no es visto por el Banco Mundial como una alternativa para lograr el crecimiento en los países en desarrollo: el mecanismo fundamental sigue siendo el derrame del crecimiento de los países industriales en el marco de la globalización³¹. En efecto, las pro-

yecciones del informe citado indican que si el producto y la ayuda de los países industriales crecieran a una tasa del 3% anual durante una década, el número de pobres en el mundo se reduciría en más de 300 millones hacia finales del siglo. Las políticas sociales dirigidas a aliviar la pobreza podrían, a lo sumo, contribuir a mejorar estos resultados.

Fue el PNUD quien vino a cobijar la principal exposición sistemática en el seno de los OI en torno a una estrategia de desarrollo que diera otro sentido a las intervenciones de política social. En el Informe de DH que el PNUD viene publicando anualmente, se plantea una filosofía social, un sistema de valores y unos lineamientos de política orientados por un concepto central: el Desarrollo Humano. Con ello se intenta devolver a Naciones Unidas la influencia intelectual que tuviera en los 50 y 60 con el paradigma del Desarrollo Económico.³²

El Desarrollo Humano es definido como “el proceso de ampliación del rango de elecciones de la gente -aumentando sus oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, y cubriendo el espectro completo de las elecciones humanas, desde un medio ambiente físico saludable hasta las libertades económicas y humanas” (PNUD, 1990). Su principal regla sería invertir en la gente (“capital humano”).

El diálogo con los primeros críticos lleva a los autores del Informe a enfatizar que no se trata de una propuesta distribucionista o “anti-crecimiento” (“el DH se preocupa tanto del desarrollo de las capacidades humanas como de su utilización productiva”) ni de un enfoque sectorial (educación, salud u otros servicios sociales) sino de un desarrollo de la gente, para la gente y por la gente.

Se aclara que el concepto de DH “no comienza con ningún modelo predeterminado. Se inspira en los objetivos de largo plazo de una sociedad”. No obstante, como veremos, esta saludable indeterminación sobre qué objetivos establecerá cada sociedad, entra en contradicción con la definición de políticas universales que va tomando cuerpo en los documentos.

Otra característica transparente del discurso sobre el DH es su preocupación política por la viabilidad de un sistema global caracterizado por la inequidad.

B. Filosofía política del Desarrollo Humano

El vacío de poder a nivel mundial

Cabe resaltar la autonomía relativa del discurso sobre el Desarrollo Humano: en un momento en que no hay gobierno mundial, en que los poderes de este mundo no han logrado estabilizarse ni asumir la responsabilidad por el planeta, surge un discurso de vanguardia, en busca de un sujeto que lo encarne o, si se quiere, que contribuya a constituir ese sujeto mundial. En este sentido, el Informe de 1992 no deja mayores dudas: “Un sistema participatorio y consensual para el gobierno mundial sigue siendo un sueño distante. Esto ha dejado rondando en los pasillos del poder una pregunta sin respuesta: en un período de rápida globalización económica, ¿quién protege los intereses de los pobres del mundo?” (PNUD, 1992).

Por lo pronto, no los gobiernos nacionales: “Los gobiernos nacionales encuentran cada vez más difícil ofrecer tal protección. La velocidad y eficiencia de los mercados monetarios internacionales, la autonomía y alcance de las corporaciones internacionales, la dominación del comercio internacional, siempre en expansión, por parte de un grupo de naciones ricas: éstas y muchas otras formas de integración global han debilitado enormemente la autoridad económica del Estado-nación y su habilidad para promover el DH y proteger sus intereses”.

Las instancias internacionales de gobierno (“governance”) no están todavía en capacidad de hacerse cargo: “El marco existente de gobierno global es débil, ad hoc e impredecible, con la toma de decisiones económicas internacionales dispersa entre numerosas instituciones y foros, dominadas principalmente por los países ricos, dejando a los países pobres sin poder y vulnerables”. Luego se pasa rápida revista a las instancias existentes:

- *El Grupo de los 7 Países más Industrializados (G-7)*, “incapaz de defender el interés global si entra en conflicto con el propio”.
- *El FMI*, incapaz a su vez de cumplir con su mandato original de “mantener la estabilidad monetaria y permitir que los desbalances de pagos se resuelvan en forma controlada y equitativa” (...) “no puede ejercer ninguna autoridad sobre las naciones industriales ricas, ya sea que generen superávits o déficits”.

- *El Banco Mundial*, que fuera creado “para recibir los ahorros de las naciones ricas y prestarlos a las pobres, para financiar proyectos y programas razonables de desarrollo, particularmente donde la inversión privada fracasara o resultase inadecuada, en realidad ha hecho poco para reciclar los excedentes globales hacia las naciones necesitadas”, concluyéndose que “la cantidad y composición de los préstamos del Banco Mundial son claramente inadecuadas para el desafío que enfrenta en los países en desarrollo”.
- *El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)*, el principal marco regulador del comercio mundial, trabado por la resistencia de las naciones industrializadas a avanzar en la liberalización cuando ésta afecta sus intereses.
- El sistema de las Naciones Unidas, que “ha jugado hasta ahora un rol meramente periférico en la gestión económica global” pues, cuando se trata de asuntos económicos, “los países industriales se resisten a usar el foro de las Naciones Unidas porque cada Estado miembro tiene un voto equivalente”, prefiriendo por eso las organizaciones de Bretton Woods, en las que tienen la ventaja del voto ponderado. En todo caso, este sistema tiene sus limitaciones: sus recursos son poco más de una sexta parte de los que manejan las instituciones internacionales y regionales, y sus agencias especializadas están restringidas a sectores específicos, tales como educación, alimentación, salud, y medio ambiente. “A menudo les falta una perspectiva de desarrollo integral, y hay pocos intentos vigorosos de coordinación de políticas”.

Aunque no se dice nada al respecto, puede intuirse que, como consecuencia de este vacío de poder mundial institucionalizado, las corporaciones transnacionales han ganado un poder inmenso. En cuanto a las ONG internacionales, pueden juntar fondos en los países industrializados para su uso en los países en desarrollo, habiendo llegado a proveer un monto equivalente al 8% de la Asistencia Oficial al Desarrollo (ODA). Pero, en muchas áreas, “el sector civil internacional está también dominado por las organizaciones originadas en el Norte.”

Pensando un nuevo orden político mundial

El paso siguiente -de cuyo carácter visionario tienen conciencia los autores del Informe- es plantear una anticipación del tipo de instituciones que deberían regir el orden mundial y proponer reformas al sistema actual que vayan en esa dirección.

Analizar tales propuestas excede los objetivos de este trabajo. Sin embargo, es importante resaltar la convergencia de estos planteamientos con la decisión (1992) del Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, de crear un nuevo Departamento de Desarrollo Económico y Social que consolide “todas las dependencias de la Sede que se ocupaban de problemas de carácter económico y social”, a fin de “facilitar la coordinación con las dependencias de la Secretaría que se ocupan de asuntos políticos” (Boutros-Ghali, 1992). Asimismo, propone “integrar más estrechamente las actividades que realiza la Secretaría en la Sede y la labor de las comisiones regionales y de los programas de las Naciones Unidas (...) a fin de lograr un desarrollo adecuado y sustentable” y asegurar que “el asesoramiento en materia de políticas que ofrezca la Organización a los gobiernos sea coherente”.

En lo que puede verse como una afirmación de la diferencia entre los organismos financieros de Bretton Woods y las Naciones Unidas, el Secretario General propone reestructurar el Consejo Económico y Social, el que tendría, entre otras funciones, las de “presentar al Consejo de Seguridad informes sobre los acontecimientos de carácter económico y social que pueden poner en peligro la paz y la seguridad internacionales” y “responder a una comprensión y un análisis adecuados del desarrollo y de las tendencias mundiales” .

¿Quiénes son los interlocutores de la propuesta de DH? Obviamente hay un diálogo-contraposición con otros OI empeñados en el crecimiento económico y en el proceso de globalización de la economía mundial a través del imperio del mercado libre (en particular, el FMI y el Banco Mundial).

Claro que las políticas deben ser asumidas e implementadas, en última instancia, por gobiernos: gobiernos de los países centrales -en lo relativo a las relaciones internacionales- y de los países en desarrollo -en lo relativo a las políticas públicas que faciliten la vinculación entre crecimiento económico y DH.³³

Papel del Estado

Aunque se mencionan otros actores (ONG internacionales y nacionales, medios de comunicación, sectores empresariales, comunidades) la tarea principal, de naturaleza estatal, estaría a cargo de gobiernos nacionales y OI coordinados entre sí. Esto requiere una reforma del Estado para volverlo capaz de implementar las nuevas políticas públicas, como centro de una amplia alianza social para hacerlas sostenibles. La reforma de los Estados nacionales actualmente en marcha, impulsada por la dupla FMI-Banco Mundial, es una reforma fundamentalmente administrativa (incluida la descentralización). Queda pendiente una reforma política si es que va a impulsarse efectivamente la gestión participativa de las políticas sociales, pero esto parece exceder las normas del discurso de los OI.³⁴ Por lo demás, para ser eficaces en la implementación de una propuesta de desarrollo humano efectivamente participativo, los mismos OI (de naturaleza al menos paraestatal) deberían ser sometidos a una revolución de sus estructuras y pautas institucionales.³⁵

En todo caso, cuando se trata de asignar recursos, la autonomía de la burocracia de los OI respecto de los gobiernos donantes es limitada. En esa medida, a pesar de la retórica idealizando la sociedad civil, se confirma que el poder estatal seguirá siendo un actor principal en esta propuesta. Más aún, en el tercer Informe de Desarrollo Humano, dedicado a evaluar el funcionamiento del mercado mundial, el Estado cobra abierta relevancia como agente directo e indirecto -a través de eventuales instancias de gobierno mundial- de una auténtica liberalización y regulación de los mercados (PNUD, 1992).

Esto no debería extrañar si consideramos que se trata de una propuesta gestada desde organismos histórica y programáticamente ligados a los Estados nacionales, y en una coyuntura en que resurge con fuerza la idea de alcanzar formas de Estado mundial. ¿Puede esto verse como una contradicción en el interior de los OI, de donde viene también el discurso de la reducción y descentralización del Estado, de la privatización, de las virtudes de la libre iniciativa privada, de las ONG y de la sociedad civil en general?

Por un lado, en una época signada por la globalización, las instancias de gobierno mundial deberían lógicamente adquirir mayor preponderancia. De hecho, en tanto los procesos básicos de la economía estarán cada vez más determinados a escala mundial, el concepto de auto-

determinación nacional debe ser redefinido. Por otro lado, hacerse cargo de las necesidades específicas de cada sector o región parece requerir instancias más cercanas a la sociedad: un Estado territorialmente descentralizado u organizaciones de la misma sociedad civil.

Este doble desplazamiento de atribuciones estatales hacia instancias supranacionales y hacia instancias subnacionales vuelve a plantear una cuestión central que hace a las mediaciones entre las múltiples comunidades humanas y el poder: el problema de la representación y la legitimidad del poder social y político. Desde este punto de vista, cabe preocuparse por las consecuencias de que las políticas sociales sean diseñadas e implementadas por instancias supra y subnacionales, dejando al Estado nacional -la instancia cuyos mecanismos de legitimación y participación han sido más explorados- debilitado, limitado al rol de facilitar un entorno adecuado para la actividad privada y de asumir la responsabilidad por los créditos externos a ONG u otras organizaciones privadas que operan las nuevas políticas sociales. Pero para defender las virtudes de una instancia estatal nacional -fuerte pero democrática- se requiere enfatizar la necesidad de una profunda reforma del sistema político.

C. La operacionalización de la filosofía de Desarrollo Humano y sus consecuencias sobre las políticas públicas

El Índice de Desarrollo Humano

El carácter universalista del discurso de DH y su perspectiva hacia las instancias de poder global se afirman cuando encara niveles operacionales. Para que una propuesta gestada “desde arriba” se convierta en un paradigma, no es suficiente con que conquiste el consenso en foros intelectuales: debe efectivamente enmarcar las decisiones de la inteligencia, orientada más hacia la acción que hacia la elaboración de teorías o ideologías. Esto requiere plantear metas, evaluar su cumplimiento, comparar la eficiencia relativa de diversas acciones y asignaciones de recursos. ¿Cómo hacer esto sin un sistema de indicadores cuantitativos comparables entre países y a lo largo del tiempo?

Tal vez por eso la concreción operativa provisional del concepto de DH, el Índice de DH (IDH), está basado -en su versión actual- en una ponderación de los indicadores, disponibles para la mayoría de países,

de esperanza de vida al nacer, conocimiento (alfabetismo y promedio de escolaridad) y producto/ingreso.

No escapa a los autores del Informe la diferencia existente entre el IDH y los aspectos cualitativos de la vida, cuya mejoría propugna el DH. Pero sostienen la hipótesis de que hay una alta correlación entre esos indicadores y los aún ausentes:³⁶

“La importancia de la esperanza de vida está en la creencia compartida de que una larga vida es valiosa en sí misma y en el hecho de que varios beneficios indirectos (tales como una nutrición adecuada y una buena salud) están asociados con una alta esperanza de vida”.

“Las cifras de alfabetización son sólo un reflejo grosero del acceso a la educación, particularmente a la educación de buena calidad tan necesaria para la vida productiva en la sociedad moderna. Pero la lecto-escritura es el primer paso en el aprendizaje y en la construcción del conocimiento, por lo que esos datos son esenciales en cualquier medición del DH. En un conjunto más variado de indicadores, debería darse importancia también al resultado de los niveles más altos de educación. Pero para el DH básico, la alfabetización merece un claro énfasis”.

“El tercer componente del DH -el control sobre los recursos necesarios para una vida digna- es tal vez el más difícil de medir de manera simple. Requiere datos sobre acceso a tierra, crédito, ingreso y otros recursos...debemos por ahora hacer el mejor uso de un indicador de ingreso”.

A esto se intentó incorporar una medición simple de “los muchos aspectos de la libertad humana -tales como elecciones libres, sistemas políticos multipartidarios, prensa sin censura, adherencia al principio de la ley, garantía de libre expresión, seguridad personal”, pero tal intento ha sido suspendido por ahora. (PNUD, 1990)

Lineamientos globales para las políticas sociales

Dada esta definición operativa, y siendo el DH condición y no resultado del crecimiento económico, las políticas sociales deben diseñarse de modo de ir cerrando eficientemente las brechas -salud para todos,

educación para todos, agua para todos-, tendiendo a una distribución más equitativa del bienestar en el mundo.

Como principal instrumento se propone reestructurar la inversión de modo de centrarla en la gente (capital humano), en tanto el Informe parece anticipar que no habrá un crecimiento suficiente de la economía mundial como para generar nuevos recursos. Las expectativas de DH se fundan entonces en la “reestructuración de las prioridades presupuestarias para balancear el gasto económico y social” a todos los niveles (nacional y mundial).

Esto supone trasvasar hacia los sectores sociales recursos hasta ahora utilizados en el gasto militar, el cobro de la deuda, el subsidio a las empresas paraestatales ineficientes, los subsidios sociales “mal dirigidos” (subsidios que no van estrictamente a los sectores más necesitados). Supone también reasignar recursos intrasectorialmente: de instalaciones médicas curativas a programas primarios de salud, de la formación de médicos altamente calificados a paramédicos, de servicios urbanos a servicios rurales, de la educación generalista a la educación para el trabajo, de los subsidios a la educación terciaria a los subsidios a la educación primaria (y eventualmente secundaria), de la vivienda cara para grupos privilegiados a lotes y servicios para los pobres, de subsidios a los grupos de presión más poderosos (¿sindicatos?) a subsidios a los grupos más débiles y desarticulados, del énfasis sobre el sector formal al sector informal y a programas para desempleados y subempleados. El Informe también especifica que, en el caso de recursos extremadamente escasos, debe priorizarse la educación, y, en segundo término, las intervenciones de bajo costo en salud.

Para darle un impulso inicial a la estrategia de DH, se plantea la necesidad de que los OI y los gobiernos de los países industrializados tomen algunas decisiones políticas en torno a las relaciones económicas internacionales, a fin de ir gestando una alternativa mientras se recompone el proceso de acumulación a escala mundial: resolver el problema de la deuda de los países más pobres, reanudar un flujo positivo de recursos hacia los países pobres (concentrándose como primera prioridad en el África), y reducir el proteccionismo.

A los Estados nacionales de los países en desarrollo se les pide que reestructuren el gasto remanente y creen un ambiente favorable (infraestructura y servicios sociales básicos, regulación del mercado para hacerlo “amistoso” para la gente, redistribución de tierras y otros activos

cuando sea políticamente factible) para una producción más eficiente y una distribución más equitativa.

En cuanto a las ONG y organizaciones de autoayuda -que ya habrían probado su efectividad para ayudar a la gente a ayudarse a sí misma- se considera que deberían ser parte integral de cualquier estrategia viable de DH, no reemplazando a los gobiernos sino actuando suplementariamente (PNUD, 1993).

A pesar del énfasis en las denominadas políticas sociales, los autores del Informe tienen claro que no basta con crear las capacidades humanas sino que es necesario utilizarlas efectivamente, lo cual supone entrar en el ámbito de la política económica. En tal sentido, se plantea que, dado que "...la forma más eficiente de participación a través del mercado es el acceso a un empleo productivo y bien remunerado (...) el principal objetivo de las estrategias de DH debe ser generar empleo productivo" (PNUD, 1993).

En el contexto de crecimiento sin empleo que viene dándose y que se prevee continuará en el futuro, emplear a la población excluida requiere una reestructuración de la inversión que el mercado mismo no inducirá. Aunque el Informe afirma que "en la práctica, tanto el Estado como el mercado están dominados por las mismas estructuras de poder", de hecho se está proponiendo que las instancias políticas contraríen las tendencias del mercado.

Resolver esa aparente contradicción, y lograr que las estrategias de DH sean asumidas por el poder político, requiere que los pueblos -destinatarios del DH- sean capaces de influir tanto sobre el Estado como sobre el mercado. Las políticas propuestas, impulsadas desde arriba, vuelven a traer a la esfera pública la relación entre políticas sociales e intereses populares, en condiciones que pueden ser favorables para la emergencia de un nuevo poder popular en la escena política (como ciudadanos) y en la económica (como agentes de la producción). Pero hacer efectiva tal posibilidad requiere una estrategia de convergencia práctica entre la versión universalista, desde arriba, del DH, y versiones particulares, asumidas como proyecto por las bases de cada comunidad y sociedad concreta.

El problema de la viabilidad política

Sin violar el espíritu de estos planteamientos, su análisis de la coyuntura mundial debe completarse considerando la contradicción entre economía y política que se da dentro del proceso de globalización: al mismo tiempo que se tiende a reducir el poder político de los Estados nacionales -a través del doble movimiento de descentralización a instancias locales y de asignación de nuevas atribuciones a instancias internacionales-, se está produciendo una extraordinaria concentración del poder económico del capital privado a nivel global.

Detrás del imperio del mercado propuesto por el neoliberalismo está de hecho un traspaso de poder para determinar los precios, desde las instancias político-estatales a las del poder corporativo del capital más concentrado. Dado que en una economía de mercado los precios no sólo son señales para asignar recursos sino que son además el principal mecanismo de distribución de bienes y servicios, este traspaso significa una pérdida de poder económico para las mayorías. Pues, con todas las limitaciones del caso, los sectores populares tienen más posibilidades de influir sobre el poder estatal de las que tienen para hacerlo sobre las corporaciones mundiales.³⁷

Obviamente, este proceso no es lineal ni mecánico, como lo están demostrando las pugnas entre los países industrializados y entre éstos y los países en desarrollo acerca de la liberación del comercio mundial. Si el poder estatal tiene alguna autonomía relativa respecto del poder económico, y si se pretende que sean instituciones democráticas las que regulen este poder, la búsqueda de legitimidad obliga a la clase política a atender a los intereses afectados por la globalización en cada país o región.

Siempre es posible intentar construir la legitimidad de los gobiernos en base a la manipulación simbólica, a través de los medios de comunicación y/o la demagogia. Pero esta vía es muy difícil cuando la mitad de los “ciudadanos” quedan excluidos del ejercicio de sus derechos más elementales.

Por su parte, construir una legitimidad a través del asistencialismo tiene un doble problema: las tendencias indican que esta vez la exclusión será permanente, y que los países dispuestos a pagar los altos costos del asistencialismo pueden perder en la competencia por el mercado mundial.³⁸

Queda aún otra posibilidad: plantear un proyecto de desarrollo económico y social, complementario o paralelo al del capital mundial, basado en el principal recurso que éste tiende a excluir: el “capital humano”. Esto requiere que las mayorías populares estén representadas con autonomía en el sistema político, lo que no puede darse sin una profunda reforma de dicho sistema. Pero dicha reforma difícilmente vendrá desde la misma clase política: es necesario que las mayorías se presenten con mayor autonomía en la escena política, y esto a su vez requiere que las bases materiales de su reproducción estén bajo su control. En resumidas cuentas: es necesario avanzar simultáneamente en la consolidación de un sujeto político y de una economía popular.

Así pues, una cosa va llevando a la otra. Una característica del pensamiento racionalista es su vocación por pensar en términos de totalidades e interdependencias, lo que se amplifica cuando, lejos de pensar en una sociedad nacional, se piensa en términos de la humanidad. A lo que vamos llegando -en este ejercicio de analizar críticamente discursos sociales e intentar completarlos- es a la necesidad de una transformación total del mundo: reforma de las Naciones Unidas, de los organismos de Bretton Woods, del GATT; reforma de los Estados nacionales, de los sistemas educativos y de salud, de los sistemas de seguridad social, del mercado de trabajo, de la sociedad, del sistema político... Y todo esto, evidentemente, requiere además una transformación cultural, una universalización consensual de determinados valores e instituciones humanas capaz, sin embargo, de cobijar de manera pluralista culturas particulares de enorme diversidad.

Un silencio sintomático, algo que ha ido quedando fuera de la lupa reformista es el capital mismo: los grandes conglomerados transnacionales, para los cuales el Informe de DH sugiere que debe acordarse un nuevo código de conducta, pero cuya dinámica (propia y en relación con los Estados en la competencia por el mercado mundial) no se analiza. De algún modo, se recae en la naturalización de una parte sustancial del proceso histórico: el cambio tecnológico, el paso de la sociedad industrial a la sociedad informática, o del capital físico al capital de conocimiento, son tomados como tendencia empírica necesaria. Es apenas la corrección de sus efectos de exclusión y empobrecimiento lo que conforma el punto de partida de un nuevo modelo de desarrollo que incluiría esas tendencias aunque intentaría darles otro sentido: el Desarrollo Humano.

La ausencia de análisis de los procesos económicos del capital y el insuficiente análisis político -en parte por no referirse a regiones o países concretos- dejan pendiente la cuestión de la viabilidad política de una propuesta tan ambiciosa de transformación institucional a escala global. Una especificación de estos enfoques para las realidades concretas de América Latina debería incorporar la cuestión política (nacional e internacional) como parte de la problemática del desarrollo.

V. LA VISION DESDE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES DE AMERICA LATINA

A. *Transformación productiva con equidad*

1. *El diagnóstico*

Según la CEPAL, durante la década de los 80 esta región no sólo no avanzó en el desarrollo, sino que retrocedió: el PIB por habitante se redujo en 8% y en 1987 era apenas equivalente al de 1977 (CEPAL, 1990 [a]). Las exportaciones regionales sufrieron un deterioro en sus precios, lo que redujo su poder de compra en un 25% entre 1980 y 1989, con lo que la recomendación del Banco Mundial de incrementar las exportaciones para pagar la deuda no se tradujo en un resultado equivalente al esfuerzo realizado, y la deuda siguió creciendo.

Siendo la región más endeudada del mundo, entre 1980 y 1992 transfirió al resto de mundo recursos netos por 159 mil millones de dólares.³⁹ Será difícil lograr a la vez un repunte del proceso de inversión privada y un avance en los indicadores sociales pues, tal como están las cosas, la región deberá trabajar cada vez más duramente para apenas pagar los intereses de la deuda.

Estamos hablando de una región que, a lo largo de este siglo, creció a las tasas promedio más altas del mundo; experimentó un proceso de urbanización tal que a fines de siglo será la región más urbanizada; desarrolló la institucionalidad del Estado de bienestar y las expectativas que esto traía aparejado y se integró al sistema moderno de comunicación.⁴⁰ Pero, a la vez, los indicadores de distribución de la riqueza ubican a América Latina como una de las regiones con mayor polarización social.

Y la crisis vino a golpear adicionalmente a las mayorías más pobres: hubo un marcado aumento de la desocupación y subocupación y, para quienes pudieron acceder a un salario, éste se redujo en términos reales.⁴¹ Las políticas de ajuste estructural, dirigidas a sanear las arcas fiscales y posibilitar el pago de la deuda externa, significaron reducir la cobertura de las redes de seguridad social precisamente en el momento en que éstas eran más necesarias. Como resultado de todo esto, la distribución del ingreso sufrió una polarización adicional, por lo que a comienzos de los años 90 el porcentaje de pobres alcanzó al 46% de la población, de los cuales casi la mitad eran indigentes.

Aunque los verdaderos alcances del deterioro social de esta década están aún por verse, es ya evidente su impacto sobre la juventud, el grupo etéreo más afectado por la falta de empleo, y en el cual la pérdida de expectativas positivas se manifiesta tal vez con más fuerza.

La continuada urbanización de la región contribuirá a acentuar el carácter ya marcadamente urbano de la pobreza (CEPAL 1990 [c]; 1992 [a]). A esto se suma que la continuada migración a las ciudades junto con los cambios en los precios relativos -producto de la liberación de los mercados- podrían haber reducido la pobreza rural (Stewart, 1992).

Una nueva categoría estadística refleja el proceso de deterioro: hoy se diferencia entre “pobres estructurales” y “nuevos pobres” (las clases medias urbanas ahora empujadas a la pobreza). Además, la crisis y su administración han aumentado la vulnerabilidad de muchos hogares urbanos ubicados en torno a la línea de pobreza: “disminuciones relativamente pequeñas de los ingresos - o del orden de magnitud de las que ocurrieron durante los años ochenta- pueden afectar a proporciones muy significativas de los hogares, haciéndolos pasar a formar parte de los estratos pobres. Asimismo, las políticas de ingreso moderadas pueden también sacar de la situación de pobreza absoluta a porcentajes relativamente altos de hogares” (CEPAL, 1991).

Para la CEPAL se hace evidente la necesidad de transformar el perfil y la calidad de la producción de la región, si lo que se quiere es retomar una posición en el comercio mundial más cercana a la que se tenía en los años 60.⁴² Se concluye que la década del 90 debe ser una década de TRANSFORMACION PRODUCTIVA, de cambio cualitativo, para lograr competitividad en el nuevo mercado mundial (CEPAL, 1990 [a]). Anticipando que los procesos de reordenamiento económico orientados exclusivamente por la eficiencia y la competitividad ahondarán las actua-

les tendencias regresivas, la CEPAL enfatiza otra dimensión de su programa para la región: la transformación productiva debe realizarse CON EQUIDAD.

Pero cualquier esfuerzo real de transformación productiva requiere una elevación sustancial de la tasa de inversión, lo que supone un incremento equivalente del ahorro disponible. No obstante, según evalúa la CEPAL, la transferencia neta de ahorros al exterior se lleva la mitad de ese nivel mínimo necesario, por lo que el esfuerzo interno adicional que haría falta es prácticamente imposible. La única salida es iniciar un círculo positivo: uso del ahorro para la inversión-crecimiento del ingreso-mayor ahorro, etc. En esto, la CEPAL sigue asignando un papel crítico al ahorro y la inversión públicos, asumiendo que la inversión privada sólo podría dinamizarse si se crean previamente condiciones favorables.

Se anticipan pocas probabilidades de un incremento de la ayuda para el desarrollo o del financiamiento externo reembolsable. La principal fuente de recursos sería entonces una reducción política de la deuda externa. Con este panorama, el gasto público ya no podría ser adicionalmente reducido, aunque es necesario aumentar su eficiencia y reestructurarlo en función de los objetivos de transformación productiva y equidad.

Del estudio de la CEPAL puede extraerse el siguiente corolario: América Latina no debe confiar ni en una renovación autónoma de la inversión externa productiva ni en volúmenes adecuados de ayuda o crédito. Si la región se propone desarrollarse, deberá hacerlo reorganizando sus recursos remanentes y, sobre todo, su capital humano.

2. La propuesta

Cada organismo internacional tiene su propia historia, su propio campo de acción y sus propios interlocutores. La CEPAL es un organismo regional de las Naciones Unidas, cuyo sentido constituyente ha sido precisamente el desarrollo de esta región.

Enfrentada a la necesidad de revisar la historia de las diversas iniciativas para el desarrollo gestadas en la región en la última mitad de siglo y su propio papel en ellas, así como la crisis actual y las propuestas que vienen de las corrientes monetaristas (FMI-Banco Mundial), la CEPAL produjo en 1990 -el mismo año en que aparecía el primer Informe

de DH- una propuesta de estrategia económica para la región, que denominó “Transformación productiva con equidad” (CEPAL, 1990 [a]).

El documento comienza reconociendo que la estructura productiva de la región muestra una “fundamental inadecuación entre la demanda internacional y la composición de las exportaciones latinoamericanas y caribeñas”. Reinsertarse en el proceso de globalización requiere, por lo tanto, una reestructuración productiva. Esto implica para los gobiernos tareas que van más allá de las propuestas monetaristas de “crear un clima macroeconómico apropiado y estable, o de aplicar una política de `precios correctos”.

El juicio final sobre esa transformación lo dará, sin embargo, el mercado mundial: hay que pasar la prueba de la competitividad internacional. Pero -se aclara- tal competitividad “debe sustentarse más en una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico al proceso productivo (con los consiguientes aumentos de productividad) y menos en la depreciación de los salarios reales”.

Se estaría entonces pensando en una modernización a través de una nueva fase de industrialización, menos sectorial y más enlazada con la agricultura y los servicios, en base a la incorporación del progreso técnico. El carácter sistémico de la productividad supone además una modernización del conjunto de instituciones y relaciones, una nueva relación entre Estado y sociedad civil.

Al tiempo que se afirma que “el crecimiento sostenido apoyado en la competitividad es incompatible con la prolongación de rezagos en relación con la equidad”, se advierte que hay un trade-off entre crecimiento y equidad, que en cada país deberá asumir las proporciones más adecuadas. Maximizar el crecimiento llevaría la inequidad a niveles insostenibles; centrarse en la equidad, en cambio, impediría el crecimiento. Esto es, de hecho, renunciar a algunos supuestos teóricos del desarrollismo que alguna vez caracterizo a la CEPAL.

El paradigma desarrollista de los 60, focalizado en la industrialización sustitutiva de importaciones y el autocentramiento, ofrecía resolver esa contradicción. Se afirmaba que una distribución más igualitaria del ingreso dirigido al mercado interno produciría un efecto realimentador, incentivando la inversión y la productividad y más que compensando por los mayores costos del trabajo.⁴³

Pero ahora la economía nacional debe probarse no por su capacidad de autosustentar su propio crecimiento, sino por su capacidad de

mantenerse competitiva en el mercado mundial. El crecimiento pasa a depender del incremento continuo en las exportaciones, lo que a su vez depende, entre otras cosas, de bajar los costos directos e indirectos del trabajo. En un mercado de trabajo desregulado y altamente competitivo, al menos en el corto plazo, la productividad podría independizarse de las variaciones en el salario directo e indirecto. A su vez, el ingreso nacional se gastaría ahora más eficientemente gracias a la posibilidad de elegir libremente entre la producción nacional y las importaciones provenientes del mercado mundial. Pero cada vez que la demanda -orientada por las ventajas inmediatas- se inclina a importar, el efecto de realimentación interna se pierde. Queda aún la posibilidad de una realimentación a escala global: si importamos más, los países que nos venden tendrán más ingreso y a su vez podrán comprar más de nuestros productos.

En este modelo, una distribución más igualitaria del ingreso nacional (vía salarios, precios subsidiados o seguridad social) en economías periféricas relativamente pequeñas en comparación con Japón, Estados Unidos o la Europa unida, tenderá a ser vista como un factor negativo para la competitividad más que como un dinamizador indirecto del propio crecimiento nacional. Por esa misma razón, en el nuevo discurso de CEPAL la cuestión de la equidad se independiza del desarrollo económico y pasa a depender de criterios extraeconómicos. La equidad tiene que irrumpir entonces como un imperativo moral o político que pone límites al crecimiento, al exigir “que la transformación productiva esté acompañada por medidas redistributivas”.

Pero no hay espacio para una redistribución centrada en mecanismos fiscales que transfieran excedentes del sector moderno hacia el consumo básico del resto de la sociedad, pues al reducir la rentabilidad del capital se afectaría la competitividad. Tal vez por ello, la lista de medidas redistributivas que se avanza en el documento indica que no se trata sólo de asistencia para el consumo, sino también de una redistribución de recursos para la modernización de los sectores productivos populares: “medidas redistributivas complementarias, entre ellas servicios técnicos, financieros y de comercialización, así como programas masivos de capacitación destinados a microempresarios, trabajadores por cuenta propia y campesinos; reformas de diversos mecanismos de regulación que impiden la formación de microempresas; adecuación de los servicios sociales a las necesidades de los sectores más pobres; fomento de la organización para contribuir a la ayuda mutua y a la adecuada re-

presentación de las necesidades de los más desfavorecidos ante el Estado, y aprovechamiento de la potencialidad redistributiva de la política fiscal, tanto del lado de los ingresos como en lo referente a la orientación del gasto público”. Se trataría, entonces, de una inversión para efectivizar el potencial productivo de esos sectores.

Economía y democracia

Sobreimpuesto a esta propuesta económica aparentemente ya definida, aparece el reconocimiento de que la formulación y aplicación de estrategias y políticas económicas debería ocurrir en un contexto democrático, pluralista y participativo. “En ese sentido, las políticas y estrategias deben hacerse cargo de la voluntad expresada por las mayorías nacionales, y pueden estar sujetas a cambio, de acuerdo con las expresiones de la voluntad mayoritaria”.

Por un lado, tomado literalmente, esto supone inhibir la posibilidad de que los organismos multilaterales impongan externamente las políticas a los gobiernos. Por otro lado, el documento analizado la CEPAL supone que una “concertación estratégica”, es decir, un pacto social de largo plazo entre los diversos sectores nacionales alrededor de reglas del juego y objetivos comunes, puede inhibir “las dinámicas de los intereses de grupos que podrían comprometer los propósitos colectivos”.⁴⁴

La situación crítica por la que atraviesan las mayorías populares, incluido el empobrecimiento de un segmento importante de los sectores medios, debería condicionar la apropiación de excedente por parte de las élites a que lo apliquen a usos sociales racionales congruentes con “propósitos colectivos” democráticamente establecidos. Pero sabemos que éste no es normalmente el caso. La injusta socialización de la deuda externa privada, la fuga de capitales, el comportamiento especulativo, rentista y patrimonialista, y la connivencia en la corrupción del Estado por parte de amplios sectores del empresariado capitalista, dan prueba de un comportamiento incongruente con una democracia en que participan activamente las mayorías.

La “revalorización” de la función social del empresario que reclama la CEPAL no debería entonces limitarse a reconocer el espíritu empresario como motor del progreso capitalista sino que debería también incluir una crítica a la realidad del empresariado latinoamericano.⁴⁵ Como reconoce la misma CEPAL, la mera privatización no garantiza una

racionalidad superior. El Estado, por su parte, que no necesariamente debe disminuir su actividad, debe reformarse para estar en capacidad de instrumentar eficaz y eficientemente las políticas que resulten del juego democrático.

Los actores del desarrollo

Al analizar las líneas de política que supone su propuesta estratégica, la CEPAL destaca que la formación de recursos humanos, cruciales para una transformación productiva orientada hacia la modernización tecnológica, es “la materia en que mejor se conjugan consideraciones de dinamismo económico con equidad social”. Por otro lado, “la escasez de recursos disponibles para mejorar los sistemas de capacitación obliga a aprovechar al máximo los diversos aportes que distintas instituciones pueden realizar a la formación de recursos humanos” y justifica “la necesidad de una estrategia de largo plazo abocada a la elevación paulatina y sostenida de la oferta formativa en sus distintas fases y ámbitos: ciclos preescolar, básico y secundario, universidades, centros de investigación, sistemas de capacitación, programas de educación popular y educación de adultos, y programas de reciclaje ocupacional”.

¿Para qué clase de organización económica se forman esos recursos humanos? ¿Quiénes serán los actores protagónicos del desarrollo? El énfasis del documento sobre la modernización productiva se concreta en la creación de empresas: se trata de formar empresarios, “revalorizando socialmente la función empresarial” (que no es lo mismo que revisar la función social de la empresa privada). Se destaca “la necesidad de destinar recursos para realizar programas masivos de capacitación en el sector informal, en lo posible a escala nacional, a fin de aumentar los grados de sustentabilidad productiva en las microempresas y entre los autoempleados; segundo, suministrar mejores oportunidades de comercialización y la oportuna difusión de destrezas de gestión para autoempleados y microempresas, a fin de que éstos puedan aumentar sus niveles de ingreso y su acceso al crédito”. “Dado que no puede esperarse que la transformación productiva absorba en el curso del decenio a toda la población subempleada en los sectores modernos de la economía, habrán de fomentarse condiciones en el sector informal para que se eleven los ingresos, para que haya una estabilidad en el trabajo y una consolidación progresiva en aspectos como gestión, organización, adminis-

tración y comercialización para las empresas que se desempeñan en los segmentos de baja productividad”.

Siendo esto cierto, llama la atención que no se plantee con igual fuerza la revalorización de la gestión comunitaria y la formación de agentes para dicha acción, a la que, sin embargo, se le asignan -explícita o implícitamente- funciones de gran envergadura en nombre de la participación y bajo el membrete de “sector social”. Dicho sector no se refiere a las Pequeñas y Medianas Industrias (PYME), sino a la “participación directa de los trabajadores urbanos y rurales en la expansión de la inversión” bajo “formas de asociación para la participación social y solidaria (empresas cooperativas, de autogestión, de propiedad campesina o sindical, y otras) en las actividades económicas tanto en la producción como en el consumo”, las mismas que responderían a una “noción distinta de organización y de distribución social”. Según la CEPAL, estas asociaciones sociales “tienen que desarrollar sistemas de organización que les permita establecer sus propios organismos de asistencia técnica y financiera específicos para la promoción y expansión del conjunto de este sector diferenciado y, por consiguiente, también permitan que los beneficiados puedan controlar eficazmente sus propios procesos económicos.”

En lo que hace a la regulación de la economía, la CEPAL deja entender que, sobre la base de una concertación estratégica nacional, lejos de proponer el imperio libre del mercado mundial, cabría al Estado planificar y seleccionar áreas en las que se aplicarían instrumentos de política económica (fiscales, cambiarias, de regulación comercial, infraestructura, incentivos a la innovación, fomento de determinadas articulaciones, etc.). Sin embargo, no hay una elaboración comparable con las propuestas de los años 60, en que se anticipaba una determinada estructura productiva y de demanda interna. Esto, entre otras cosas, puesto que será efectivamente el mercado mundial el que (co)determine en qué ramas cada economía nacional podrá aspirar a la competitividad, siendo el resultado concreto, por ahora, impredecible.

El Estado sería entonces un actor principal, responsable a su vez del surgimiento de los verdaderos actores del nuevo desarrollo -empresarios (“sector productivo”) y asociaciones autogestionarias (“sector social”)- así como de mantener un nivel de regulación interna que favorezca una auténtica competitividad internacional.

3. La educación como eje del desarrollo

En un trabajo posterior, elaborado conjuntamente con la UNESCO, la CEPAL avanza en la implementación de su propuesta, especificando esta vez que la educación y el conocimiento constituyen el “eje de la transformación productiva con equidad” (CEPAL-UNESCO, 1992).

Se plantea que la educación y la producción de conocimientos deben atender a dos objetivos estratégicos: uno, denominado “interno”, es “consolidar y profundizar la democracia, la cohesión social, la equidad, la participación; en suma, la moderna ciudadanía”. Otro, denominado “externo”, es la competitividad internacional, un desempeño económico que el mercado mundial considere eficiente, como vía para “compatibilizar las aspiraciones de acceso a los bienes y servicios modernos con la generación del medio que permita dicho acceso”.

El diagnóstico que presenta el documento sobre el desempeño del sistema educativo y de investigación arroja un saldo negativo en términos de calidad, equidad en el acceso, y pertinencia para el entorno económico-social, incluyendo éste último tanto al “sector productivo” como al “sector de desarrollo social”. La burocratización y rigidización del sistema harían indispensable encarar su reforma, tanto en lo que hace a la educación formal como a la capacitación laboral y a la ciencia y la tecnología. Como lineamientos de la reforma se plantean (a) la descentralización y (b) “la compensación social para contrarrestar las tendencias segmentadoras del mercado y la educación”.

Se afirma que “pasar de ese sistema, a otro que privilegie la calidad de la enseñanza y su efectiva difusión a todos los niveles de la sociedad, así como las sinergias entre los distintos procesos de generación y difusión del conocimiento, y entre ellos y la economía, constituye la gran tarea de América Latina y el Caribe para el próximo decenio.”

Según la propuesta CEPAL-UNESCO, la educación sería clave para el desarrollo en tanto logre una vinculación estrecha con el mundo de la producción y del trabajo, produciendo los recursos humanos que allí se demandan. Si bien esta categoría podría incluir a todos los agentes y formas económicas, la visión del documento parece reducir ese mundo del trabajo al mundo empresarial privado, enfatizándose en particular las Pequeñas y Medianas Empresas (PYME). La vinculación “del sistema de formación de recursos humanos y las necesidades de desarrollo” se

resolvería con una planificación educativa cuya demanda venga planteada por los agentes primordiales del desarrollo: los empresarios.

4. Algunos problemas de la propuesta

Los agentes líderes del desarrollo

Como vimos, rastreando las referencias a agentes económicos, se encuentra una reiterada alusión a los empresarios. Ellos son vistos como los encargados de advertir las oportunidades, de importar las tecnologías, de innovar y de competir en los mercados. Pero aunque se menciona el espíritu empresarial y su centralidad para el desarrollo, el mundo de los empresarios reales en América Latina tampoco es analizado. La única referencia específica es respecto a las pequeñas y medianas empresas (PYME), hacia las cuales se propone dirigir las políticas públicas para fortalecerlas o para compensar por su punto de partida desfavorable.

Esto, sin embargo, es planteado de manera ambigua, pues las PYME aparecen por momentos como agentes clave y por momentos como protegidos del Estado. Así, por un lado, se propone “una nueva relación entre educación, capacitación y empresa, en la que esta última asume el papel líder en la formación de recursos humanos y el Estado una función compensadora con respecto a los grupos tradicionalmente desatendidos”. Por otro lado, se continúa, “es necesario crear un sistema de entrenamiento para aumentar la producción y mejorar la productividad, que conceda especial atención a las pequeñas y medianas empresas” (CEPAL/ UNESCO, 1992). Con referencia al papel de la banca de desarrollo también se recomienda que se concentre en “la expansión de la pequeña y mediana empresa”.

Si la empresa va a liderar el proceso pero a la vez el Estado debe apoyar compensatoriamente a las PYME, esto puede entenderse de dos maneras:

- i. el liderazgo en realidad corresponde a las grandes empresas transnacionales, y la intervención del Estado es para evitar inequidades adicionales dentro del universo de empresas, potenciando a las PYME, o bien

ii. el Estado debe contribuir a gestar el nuevo sujeto histórico, el nuevo empresariado que en el futuro liderará nuestro desarrollo competitivo, cuyo sustrato son las actuales PYME.

La primera interpretación parece ser la correcta cuando la CEPAL, ante el proteccionismo tecnológico de los países centrales, asigna especial importancia a “las alianzas entre empresas nacionales e internacionales (como) canal cada vez más importante para la transferencia de la tecnología”. De esto podría efectivamente inferirse que, de no contrarrestarse las tendencias actualmente operantes, el liderazgo finalmente quedará en manos de las empresas transnacionales, las que juzgarán en qué ciudades del mundo es más conveniente desplegar su proceso productivo.⁴⁶

Hasta aquí, el análisis que hace la CEPAL nos permite pensar que una triple iniciativa incidirá sobre el curso que tomen las economías nacionales: (i) la de las grandes empresas transnacionales o las nacionales estratégicamente aliadas a ellas; (ii) la de las PYME, apoyadas, transformadas y en parte orientadas por el Estado; (iii) la del Estado, cada vez más como facilitador o proveedor de servicios (en especial los relativos a la educación), y cada vez menos como parte del “sector productivo”. Queda por verse cómo se considera al resto de iniciativas económicas de la sociedad.

La gestión económica popular

Aunque, como vimos, se menciona al “sector de desarrollo social”, al tratar la política educativa no se enfatizan sus demandas de formación de recursos humanos de manera equivalente a las demandas del sector empresarial privado. Y sin embargo, una política de desarrollo debería verlo como un sector fundamental de la economía, abarcando la gestión comunitaria de servicios, las redes de producción y comercialización no orientadas por la ganancia, y la administración participativa de los recursos del Estado local.

La anticipación de la nueva economía, un requisito para pensar en políticas específicas de largo plazo, parece atribuir un papel reducido al Estado como productor de bienes y servicios, un papel central al empresariado capitalista modernizado, y un peso fuerte a los trabajadores por cuenta propia y emprendimientos informales como absorbedores

de fuerza de trabajo. Sin mayor referencia al “sector de desarrollo social”, lo que se ratifica al especificarse quiénes serían los potenciales receptores de programas públicos de capacitación (en porcentos sobre un total estimado de 12 millones de personas al año):

- entre los ocupados: pequeños empresarios (19%), trabajadores informales urbanos y rurales (27%), empleados públicos (13%);
- entre los no ocupados: desempleados (20.5%), recién ingresados al mercado laboral (20.5%).

Salvo un remanente de empleados públicos que deben ser modernizados, las categorías de trabajadores siguen siendo pensadas desde la perspectiva dicotómica de la empresa moderna y su mercado laboral, o de su ausencia -el sector informal-, ambos mercantiles. Si efectivamente se considerara clave el desarrollo de un importante sector de gestión descentralizada de servicios públicos, de sistemas de producción y comercialización autogestionada de bienes (e incluso del trabajo doméstico no mercantil) aparecerían requerimientos específicos de capacitación de sus agentes.

La ausencia de consideración del trabajo no mercantil resulta evidente. Al referirse a la necesidad de “evitar los errores cometidos anteriormente, como la desvinculación entre las acciones de formación y el entorno social y económico de los educandos (...) y preocuparse por garantizar cierto grado de aplicabilidad -dentro de plazos razonables- de los conocimientos adquiridos, el documento agrega: esto significa que los cursos deben estar asociados a la generación de ingreso adicional”.

Esto supone que la actividad comunitaria a cargo de servicios públicos o de la construcción de infraestructura, o el trabajo de reproducción doméstica, o el trabajo de regulación y dirección de subsistemas productivos colectivos -en tanto no sean generadores inmediatos de ingreso, pues no son contratados mercantilmente- no serían considerados prioritarios en el uso público de recursos para la capacitación/educación, aunque produzcan satisfactores y efectos sinérgicos que cambian inmediatamente la calidad de la vida y, por tanto, del capital humano.

La apropiación de los beneficios del progreso técnico

¿Existe en esta propuesta una estrategia de desarrollo que vaya más allá del aprestamiento abstracto para lo que el mercado mundial pueda requerir? El documento de CEPAL-UNESCO especifica que se trataría de lograr la modernización productiva mediante la generación de una base de creación de nuevas tecnologías y la expansión de la PYME en aquellas actividades en que pueda lograrse competitividad. Dicha modernización pasaría por ponerse a tono con el nuevo paradigma productivo, “que cambia vertiginosamente y que basa cada vez más su desarrollo en el conocimiento, el progreso técnico, la innovación y la creatividad”.

Sin embargo, la propuesta comparte con el Banco Mundial el vacío de hipótesis más concretas sobre el perfil de la actividad productiva que encararía el empresariado -grande, mediano y pequeño- de América Latina. Dicho perfil resultaría de las tendencias que marque el mercado mundial y de nuestras capacidades para adaptarnos creativamente a ellas. Intentar anticipar ese perfil podría mostrar que la competitividad dinámica también puede ser fuente renovada de desigualdad, como ya lo está mostrando la globalización desigual, y que no es suficiente con “modernizarse” ni con ser competitivo para realizar los valores de democracia y equidad que propugna la propuesta. Con todas las dificultades que entraña, sería importante proyectar posibles perfiles productivos y sus consecuencias dinámicas para la región en distintos escenarios del mercado mundial. En ello puede ayudar apoyarse en las contribuciones previas de la misma CEPAL.

La preocupación por la equidad (la distribución de los frutos del progreso técnico) estuvo siempre presente en el pensamiento cepalino, aunque ahora adquiere nuevas facetas, reflejadas en el concepto más amplio de ciudadanía, más a tono con el paradigma de la democracia que predomina en el actual pensamiento social latinoamericano. Igualmente, la CEPAL siempre planteó la importancia de desarrollar la ciencia y la tecnología así como la educación y la capacitación. La novedad estaría ahora en la centralidad que adquieren la educación y el conocimiento como inversión estratégica inductora, lugar que antes ocupaba la inversión en infraestructura productiva. Además, el objetivo ya no sería la autodeterminación (que suponía un modelo de acumulación relativamente autocentrado) sino la adaptabilidad dentro del mercado

mundial. Consecuentemente, de la argumentación proteccionista del mercado interno se ha pasado a la de la competitividad en el mercado mundial.

La educación, la ciencia y la tecnología aparecen entonces instrumentalmente subordinadas, como condiciones para lograr la competitividad, a su vez condición necesaria (no suficiente) para ampliar los límites materiales que permitan alcanzar una mayor equidad y democracia. Ha desaparecido en silencio aquella hipótesis que distinguió a la CEPAL, a saber, la del deterioro tendencial de los términos del intercambio, o su hipótesis compañera, la “fuga de cerebros”.

Esta ausencia de consideración en torno a los mecanismos de apropiación de los frutos del avance tecnológico deja sin bases firmes la hipótesis de que a través de la competitividad internacional puede lograrse un grado de equidad suficiente como para sustentar materialmente una efectiva democracia, en la que puedan concertarse los conflictos de interés. En un contexto de dramático conflicto, en el que está en juego no sólo la calidad de vida sino la sobrevivencia misma de las mayorías, cabe preguntarse si el papel central de la educación no terminará siendo el de integrar y cohesionar simbólicamente, más que el de contribuir a integrar a la sociedad a través de una nueva división social del trabajo.

La viabilidad

Sostener esta propuesta requiere demostrar su viabilidad económica. El documento da un paso en este sentido al estimar los costos de su propuesta educativa, que no se limita -como la del Banco Mundial- a universalizar la educación primaria (Banco Mundial, 1990 [b]; Coraggio, 1993 [a]): en América Latina se trataría de lograr el acceso universal a una educación primaria y media de buena calidad, desarrollar programas de compensación focalizados en los sectores marginados, así como programas de capacitación para el trabajo. Todo lo cual supone que el gasto (público y privado) en educación debería pasar del actual 7 % regional estimado al 10.9% del PIB, con un costo incremental equivalente al 3.9% del PIB regional, que debería mantenerse al menos por una generación.

En cuanto a las fuentes de esos recursos, se estima que, de ese 3.9% adicional, los OI apenas alcanzarían a contribuir el 0.5%, estando

un valor equivalente al 2.4% del PIB a cargo del sector público, con la expectativa de que el sector privado aporte otro 1%. “Ello significa aumentar en 50% los recursos que actualmente se destinan al sector educacional en el presupuesto público, tarea que sin duda será muy ardua en el actual contexto de restricciones fiscales”. Se agrega que esos recursos “equivalen a la mitad del actual servicio de la deuda externa, más la mitad de los gastos militares anuales.”

Si retomamos lo planteado en la iniciativa de Jomtien sobre Educación para Todos (ET), los costos de una política educativa eficaz deberían ser inseparables de los costos adicionales de una política social integral, necesaria para que la nueva educación se encarne a través de nuevas prácticas.⁴⁷ En tal caso, el total de los recursos públicos necesarios sería una proporción económicamente inviable del producto material, o bien excedería los límites políticos que pondrían las élites económicas. La pugna sobre quién carga con el costo de asegurar niveles mínimos de seguridad social haría además difícil el mantenimiento de la estabilidad política, otra condición para lograr la competitividad. Si la propuesta de CEPAL se demuestra inviable, parecería no haber otra posibilidad que esperar que el Norte crezca y arrastre a América Latina con la ampliación del comercio mundial, y volver a plantear que las políticas sociales sólo podrán alcanzar a los extremadamente pobres.

Una salida a esta contradicción sería demostrar que las políticas propuestas por CEPAL generarán un crecimiento del producto suficiente para sustentarlas económica y políticamente una vez logrado el impulso inicial. El informe de CEPAL-UNESCO intenta una argumentación en esa dirección: “Si se asume que la diferencia de ingreso entre los que han completado la educación primaria y los que no lo han hecho representa su diferencia de productividad, y se multiplica esa diferencia por la proporción de personas con educación primaria incompleta en la población activa adulta, se concluye que la elevación del nivel educativo, si los demás factores no varían, produciría un aumento mínimo del PIB de poco más del 1% en países de amplia cobertura educativa, como Costa Rica y Uruguay, y un máximo de 17% en el caso de Brasil, donde la escolarización de un gran porcentaje de la población es baja”. Y se concluye: “En comparación con este beneficio potencial, el costo [promedio latinoamericano] de mejorar la calidad y la cobertura de la enseñanza (0.5% del PIB), de extensos programas de educación de adultos (0.1%) o del

reajuste de los sueldos del magisterio (0.6%), parecen desembolsos más bien modestos”.

Ese ejercicio matemático tiene al menos tres supuestos implícitos: a) que se dará una plena ocupación de los recursos humanos; b) que el incremento generalizado en la productividad de cada trabajador ocupado se traducirá en un mayor ingreso real personal o en una mayor inversión nacional, y no en una baja adicional de los salarios o del ingreso de los trabajadores, junto con una fuga de las ganancias o un deterioro de los términos del intercambio; y c) que habrá disposición y motivación de los niños, jóvenes y adultos para educarse y capacitarse, lo que requeriría un cambio coetáneo de las condiciones de la economía popular y expectativas de mejoría renovadas por el éxito cotidiano. Lamentablemente, la validez de estos supuestos no es demostrada.

En otros términos, si bien hay aquí una mayor especificación del modelo económico para el cual se quiere que el sistema educativo genere recursos humanos, ella es insuficiente. De esta manera, la viabilidad y, sobre todo, la sustentabilidad económica y política de las políticas planteadas a nivel regional, sigue siendo tan precaria como las planteadas a nivel global.

B. Reforma social: pre-condiciones políticas del desarrollo económico

En febrero de 1993, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), conjuntamente con la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, organizaron en Washington una reunión sobre “Reforma Social y Pobreza”, preocupados por la persistencia de “la situación de pobreza y el deterioro de las condiciones sociales de la población”, “a pesar de la mejoría observada en los indicadores macroeconómicos” (BID-PNUD, 1993).

En el documento no oficial encargado para esa reunión, se caracteriza el modelo económico post-desarrollista, adoptado en la década de los 80, como: “la adopción de medidas monetarias, financieras, fiscales y de liberalización del aparato productivo, destinadas a la apertura externa, la competencia y la mayor vigencia del mercado como mecanismos para asegurar una mejor asignación de los recursos”. A pesar de los resultados positivos que comenzarían a apreciarse, el documento considera que la “sustentabilidad económica y política del modelo” se verá cuestionada “si a corto y mediano plazo no logran revertirse situa-

ciones históricas regresivas en la distribución de los beneficios del crecimiento que se han acentuado, al menos en la fase inicial del proceso de reformas”.⁴⁸

Es esta preocupación por la sustentabilidad del modelo de crecimiento, “además de las preocupaciones morales y éticas”, la que lleva a plantear la necesidad de una reforma social y la eliminación de la pobreza. La reforma social es aquí vista menos como un imperativo externo a lo económico, que como “complemento ineludible y esencial de las reformas económicas, toda vez que apunta a garantizar la viabilidad económica, política y social de las mismas”.

Tal como se ve, “la competencia entre países en un mercado internacional globalizado se basa en la competencia entre diferentes calidades de mano de obra y del grado de estabilidad política y social. De modo que en ese mercado compiten entre sí, en última instancia, los sistemas de salud, de educación, de capacitación, de relaciones laborales, y la calidad de los procesos políticos”.

¿Qué se entiende por “reforma social”? “Un proceso que contribuye al DH, mediante la integración de políticas e instrumentos dirigidos a incorporar de manera eficiente a todos los miembros de la sociedad al proceso de crecimiento, en un contexto de aumento general del bienestar”. Su lógica esencial es la participación, planteada en términos del “acceso de toda la población a las oportunidades económicas en condiciones que equilibren la productividad creciente y la equidad”.

No se trataría entonces de un asistencialismo renovado, sino de una parte constitutiva de la política general de desarrollo. En efecto, las reformas económicas centradas en la competitividad suponen aumentar la adaptabilidad general de la economía, lo que implica “aumentos sostenidos de la productividad que reflejen la incorporación tecnológica al desarrollo de nuevos procesos y productos, y el ajuste continuo de las pautas de organización, lo cual a su vez supone disponer de un capital humano moderno, no sólo como fuerza de trabajo con habilidades y destrezas múltiples, sino también como una comunidad de ciudadanos libres y comprometidos”. El documento afirma que la movilidad de factores que requieren esos procesos depende a su vez de niveles apropiados de equidad.

El éxito de las reformas económicas dependería asimismo de la existencia de un “marco institucional, jurídico y sociopolítico estable”. Reforma del Estado, gobernabilidad y reforma social generarían “las

condiciones que hacen posible un consenso social básico que permita operar con eficacia a las fuerzas del mercado, y facilite la creación de una nueva cultura de la inversión, del trabajo y de legitimación de las inversiones privadas”.

Como también indica CEPAL, los Estados nacionales deben tener “la capacidad de promover los consensos sociales y políticos que permitan diseñar y ejecutar políticas de costo relativamente alto”. Esto dejaría a la clase política nacional (y no a la doble condicionalidad del FMI-Banco Mundial) el establecer ritmos y alcances de la reforma económica y administrativa. Además, dada la historia de América Latina (“la discontinuidad del crecimiento ha estado asociada a las crisis políticas que originan los persistentes niveles de exclusión social”), aún un pensamiento centrado en el crecimiento económico tiene que poner atención a la estabilidad política como condición de la inversión privada. En condiciones democráticas, dicha estabilidad sólo podría ser el resultado de una reforma social ineludible para moderar la grave heterogeneidad de estas sociedades.

(Re)aparece entonces la integración social, pero ya no como paradigma en sí mismo sino como condición para el crecimiento en el marco de una economía de mercado (“todos los individuos deben percibirse como actores y beneficiarios de un proceso de mejoramiento gradual y sostenido”). Esta argumentación no plantea ni la importancia crucial de ocupar todos los recursos populares para el desarrollo ni tampoco que la redistribución va a contribuir al crecimiento por la vía del desarrollo del mercado interno, sino que existe una conexión contextual entre los procesos económicos capitalistas y sus precondiciones socio-políticas.⁴⁹

Pero al momento de proponer líneas de política para eliminar la pobreza, se trasluce el objetivo de modernizar, de volver empresarios a los sectores informales y de articularlos con los sectores más modernos, de asalariar a los sectores sin empleo, encarando “estrategias diversificadas para acelerar la generación de empleos de buena calidad en los sectores modernos, en especial el fortalecimiento de la PYME; desarrollar estrategias orientadas a aumentar y mejorar la calidad de los puestos de trabajo creados en el sector informal urbano y en el sector campesino, mediante una ampliación de la base empresarial en estos sectores y el fortalecimiento de las relaciones de complementación entre éstos y los sectores modernos”. A diferencia de la propuesta de la CEPAL, esas polí-

ticas no parecen ser vistas como componentes de una alternativa de desarrollo, sino como medio para lograr la eliminación de la pobreza. Hecho esto, sería posible la estabilidad política, condición para lograr el crecimiento y la verdadera inversión (¿la del gran capital internacional?).

El recurso fundamental para eliminar la pobreza es el gasto público: por un lado, redirigiendo el poder de compra del Estado “a través de la adquisición de bienes y servicios provenientes del sector informal”; por otro lado, mediante el gasto público social, que la evidencia mostraría que “puede llegar a constituir cerca de la mitad del total de los ingresos de las familias pobres de la región”.

Según el documento, desde el punto de vista de la equidad, habría que:

- i) concentrar el gasto público en educación básica, reentrenamiento de la fuerza de trabajo, saneamiento y salud básica;
- ii) focalizar el gasto “en los grupos de mayores carencias y en aquellos cuya atención es decisiva para el desarrollo de potencialidades futuras, como madres embarazadas, lactantes y jóvenes”.

Pero eliminar la pobreza mediante el gasto público requeriría no sólo una reestructuración sino una expansión significativa del mismo. Sin embargo, como se anticipa, “dadas las severas limitaciones en los recursos disponibles, es posible que los servicios focalizados constituyan la totalidad de lo que por ahora el Estado puede ofrecer en materia de gasto social”. Mientras tanto, se propone hacer más efectivo el sistema fiscal, aumentando el número de contribuyentes y revirtiendo su carácter regresivo.

Aún si existiera la voluntad política para avanzar por esta vía en la reforma social, se plantea otro problema: una socialización progresiva del costo de los programas para la integración social puede afectar la rentabilidad de las inversiones, desalentando el crecimiento económico. En tal caso, la tentación de hacer recaer el peso fiscal de la reforma social en los sectores medios urbanos puede ser muy grande. Como paliativo cabría pensar que las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar un papel creciente -sustitutivo parcial del mercado y del Estado- en materia de servicios públicos (educación, salud, vivienda y saneamiento básico), posibilidad que el documento efectivamente considera.

Si esta propuesta -autodenominada “visión integrada del desarrollo”- se acerca a la del DH (“priorizar aquellas actividades destinadas al DH, bajo criterios de eficiencia, eficacia y equidad”), parece en cualquier caso tener otras bases, más pragmáticas que idealistas. En efecto, su punto de partida no es una grand visión de la paz mundial y un nuevo orden para la sociedad humana, sino la probable inviabilidad de una economía de mercado basada en una sociedad dual.

Este parece un tipo de discurso eficaz para dialogar con el FMI y el Banco Mundial. Sin embargo, el sujeto implícito de la propuesta son las clases políticas, supuestamente autonomizadas de los intereses corporativos, y eventuales artífices de los consensos nacionales. De hecho, el documento deja sentado que para la sustentabilidad política del desarrollo en economías abiertas de mercado “es esencial que los procesos de legitimación política ocurran de manera normal y continua”. Asimismo, como hemos visto, se enfatiza el papel político del Estado como redistribuidor de recursos nacionales, “focalizados” en los sectores indigentes de la población: “A juicio de las instituciones patrocinadoras, el grueso del esfuerzo es interno y la cooperación externa es subsidiaria”.

Si este es el caso, cabe preguntarse por qué asistimos a una renovada influencia de los OI en el diseño de las políticas públicas, “económicas” y “sociales”. Los lineamientos universales de políticas que hacen los OI, ¿son propuestas políticas, políticamente impuestas, o son recomendaciones técnicas, que pueden ser consideradas como una alternativa más por los gobiernos nacionales? ¿su receptividad por parte de sociedades y gobiernos, se debe a que éstos no tienen alternativas propias o a que no tienen fuerza para defenderlas?

Si, con los recursos existentes y en el espacio de una política social participativa, es posible plantear alternativas superiores a las predominantes, dichas alternativas pueden ser una base para convocar fuerzas nacionales capaces de ejercer una mayor autodeterminación dentro del proceso de globalización. Por lo pronto, la historia de prácticas económicas populares, con todas sus limitaciones, provee una base concreta para pensar vías propias de ampliación de las opciones de las mayorías, según propugna la filosofía del DH. El potencial de esas experiencias en el contexto actual nos lleva a plantear la hipótesis de que las políticas “sociales” pueden ser eficientes y eficaces, desde la perspectiva del DH, si se orientan hacia la conformación de un tercer polo en las economías de la región: la economía popular.

TERCERA PARTE

ECONOMIA POPULAR Y DESARROLLO URBANO

VI. POSIBILIDAD Y SENTIDO DE UNA ECONOMIA POPULAR URBANA

A. Desarrollo urbano y plataforma moderna de exportación

¿Qué pueden esperar los diversos sectores urbanos de la globalización?. En el corto y mediano plazo, mientras los sectores con ingresos medios y altos podrán acceder a bienes y servicios básicos provistos por la empresa privada transnacional, para los sectores pobres -que serán más de la mitad de la población urbana latinoamericana hacia el año 2000- se tienden “redes de seguridad” para aliviar situaciones de privación extrema. Esas redes se basan en la continuada filantropía local e internacional, en la asignación de los recursos estatales remanentes y en nuevos endeudamientos para la política social. Es decir, no tienen bases autosustentables, sino que por sí solas reproducen la dependencia asistencialista. Para superar esta situación se apuesta a que la libre iniciativa (idealizada) de las comunidades, asociada con la gestión de los gobiernos locales, generará formas alternativas de satisfacción de las necesidades básicas.

¿Abre la globalización alguna perspectiva de desarrollo urbano de largo plazo, capaz de reintegrar económica y políticamente a las mayorías de pobres excluidos?. ¿Qué calidad de vida ofrece efectivamente a los sectores medios, capaces de adquirir bienes pero viviendo defensivamente en una ciudad socialmente polarizada, con todas las consecuencias que esto implica?.

La política urbana del Banco Mundial (Banco Mundial, 1992b) se propone como estrategia superar los obstáculos al crecimiento sistémico de la productividad urbana. Para un concepto amplio de productivi-

dad y para una teoría integral de los fenómenos urbanos, ese objetivo proveería un marco suficiente para avanzar en políticas de desarrollo más específicas. Sin embargo, dado el economicismo que sustenta tal política y puesto que su implementación efectiva se hace en el contexto de políticas inamovibles de ajuste estructural, esa propuesta puede reducirse a lograr la competitividad (clave para asegurar el superavit comercial que requiere la amortización de la deuda externa) de una plataforma de exportación sobreimpuesta al resto de la economía local.

Para aflojar las restricciones a la productividad urbana, el Banco Mundial propone: (a) fortalecer la gestión de la infraestructura urbana a nivel local; (b) mejorar el marco de regulación de modo de aumentar la eficiencia del mercado para proveer refugio e infraestructura a la población; (c) mejorar la capacidad financiera y técnica de las instituciones municipales; y (d) fortalecer los servicios de financiamiento para el desarrollo urbano.

Aunque se señala que también deben impulsarse políticas dirigidas a aliviar la pobreza y a resguardar el medioambiente, lo que predomina son las acciones dirigidas a mejorar la competitividad de las empresas. Y a ello se apunta creando una plataforma moderna de apoyo a la competitividad de los establecimientos dirigidos al mercado mundial. La fragmentación de los procesos productivos a escala mundial, en la que cada fase tiende a ubicarse donde logra menores costos de producción y acceso a los grandes mercados concentrados, supone que la integración local de varias etapas consecutivas en las cadenas de insumo-producto, o la retroalimentación con mercados locales relativamente insignificantes, dejan de ser factores relevantes de competitividad.⁵⁰

En esa competencia juegan un papel importante la disponibilidad y los costos de sofisticados servicios urbanos, requeridos directa o indirectamente para sustentar la conectividad entre sí de las empresas que participan en el comercio mundial. Pero esos servicios no necesariamente deben estar disponibles para el conjunto de la ciudad, sino que pueden ser provistos especialmente para la plataforma de exportación, contribuyendo así a la dualización de las economías.

Otro factor importante es la conformación de una masa flexible de trabajadores con bajos salarios directos e indirectos, con una educación básica que permita su rápida capacitación ad hoc y su alta movilidad entre empleos precarios. Todo esto significa que sólo una parte menor de la ciudad y sus habitantes estará integrada de manera estable al

sector empresarial moderno. Este proceso de dualización económico-social posiblemente tenderá a concretarse también en una renovada zonificación-segregación física en las ciudades.

¿No será posible que el crecimiento de ese sector moderno exportador arrastre en un círculo positivo al resto de la economía local? Por un lado, el capital mundial se desplazará libremente a escala global buscando las mejores combinaciones de servicios, recursos financieros, facilidades impositivas, acceso al mercado mundial y habilidad y costo de la fuerza de trabajo. Para poder sostener su atracción, las ciudades deberán mantener bajos los costos directos e indirectos del trabajo (manteniendo bajos los salarios, a lo que contribuye la entrada libre de productos importados, y evitando el resurgir de los sistemas de seguridad social asociados al trabajo), reducir las cargas impositivas (manteniendo bajas las obligaciones sociales del Estado y sus costos), y minimizar las regulaciones que afectan las ganancias del capital. Si a esto se agrega que, aún en ciudades de la periferia, las nuevas tecnologías ocupan escasa mano de obra, resulta que las posibilidades de un efecto amplificador significativo por la vía del empleo y los salarios o por la contribución al erario público se verán seriamente limitadas.

Por otro lado, los agentes productivos locales, que son los que podrían amplificar el incremento del mercado local generado por el sector exportador moderno, deberán competir con las importaciones de bienes producidos con las tecnologías más modernas y/o con costos del trabajo aún inferiores a los prevalecientes en las ciudades de América Latina (presión que difícilmente aflojará en un mercado mundial de trabajo con un déficit de mil millones de empleos). Así, la competencia de la producción proveniente de otras regiones del mundo dejará poco espacio para una redistribución más equitativa de recursos a través de la participación de la producción local en el mercado inducido por el sector exportador.⁵¹

Perdido el vínculo del mercado interno, si los salarios aumentaran junto con la productividad, tendería a reducirse a la vez el codiciado saldo comercial y la competitividad de la ciudad (y, por tanto, el empleo del sector moderno).⁵² Ante esto, se supone que las pequeñas y medianas industrias y los pequeños emprendimientos familiares van, de alguna manera, con algún crédito, con algunas condiciones de trabajo, para algún mercado, a cubrir la brecha. Pero las políticas de promoción dirigi-

das a estos son parciales y muchas veces contradictorias cuando son vistas desde la perspectiva del desarrollo del sector como un todo.

Crecientemente, las ciudades tienden a conformarse como un islote de empresas modernas en un mar de excluidos: las ex-industrias tradicionales o modernas dirigidas al mercado interno cautivo, ahora en proceso de disolución y, sobre todo, las unidades domésticas de los pobres estructurales y de los ex-sectores medios ahora empobrecidos, con sus actividades económicas “informales”, de sobrevivencia. Aún si una ciudad de la periferia es considerada parte de la red de “ciudades globales”, su perímetro incluirá sectores mayoritarios y actividades cuya integración a las actividades que la hacen “ciudad global” será esporádica o inexistente. Diversos círculos viciosos pueden cristalizar una próspera ciudad global rodeada de otra ciudad, “tercermundista”.

Muchas de estas consideraciones podrían llevar a reflotar una vieja (y criticada) concepción dualista de la sociedad y su espacio, que fuera desplazada por las concepciones que veían al sistema capitalista como integrador y refuncionalizador de todas las relaciones sociales, de las identidades personales o sectoriales y de sus respectivas espacialidades.

No afirmamos que no hay intercambios ni influencias con el resto de la economía -sobre todo del sector empresarial capitalista que recurre a la terciarización-, sino que no parece útil ni correcto interpretar todo lo que ocurre en una sociedad urbana como forma particular, desplazada u oculta, de una misma esencia o lógica dominante: la acumulación capitalista. Igualmente, reconocer la fuerza de la globalización no debe llevar a aceptar el crecimiento de un sector exportador segregado del resto de la economía como única vía de desarrollo de cada ciudad.

En resumen, las tendencias y requerimientos del sector empresarial capitalista, visto como motor renovado de la dinámica económica, no alcanzan a delinear un nuevo rumbo para transformar de manera sostenible las ciudades que heredamos del modelo de desarrollo anterior.

B. Necesidad de nuevas hipótesis de trabajo

Una consecuencia de esas tendencias es que, en el límite, la dicotomía tradicional entre mercado local y mercado externo (y el correspondiente concepto de “base económica local”) perderá toda relevancia para el diseño de políticas de desarrollo urbano centradas en el creci-

miento del sector empresarial capitalista. En el modelo prevaleciente en los años sesenta, la economía urbana era dividida en dos sectores que teóricamente la agotaban: el sector exportador y el sector doméstico, articulados por relaciones de insumo-producto y por la dinámica de los ingresos generados y gastados en el mercado local.⁵³ Esa relación era de tal naturaleza que se discutía cual era la verdadera base del desarrollo urbano, si las actividades de exportación o las actividades domésticas que hacían económicamente atractiva a la ciudad.

En la nueva visión, el sector exportador, siendo dominante, es apenas una yuxtaposición de empresas sobre una plataforma común de infraestructura y servicios, empresas cuyas ganancias dependen de la eficiencia comparativa de esa plataforma y del costo y tiempo de acceso a los mercados e insumos provenientes de otras regiones del mundo antes que de la producción y el mercado domésticos. En las versiones economicistas, la integración entre los componentes de esa plataforma, o su articulación con el resto de sectores productivos locales, no son vistas como condiciones del desarrollo, siendo esto algo que ya se cuestionaba al paradigma desarrollista y su planteamiento en torno a los polos de desarrollo.⁵⁴ Pero lo real es que la globalización y el ajuste diluyen la relevancia del mercado interno y de las viejas políticas asociadas a su consolidación.

En épocas de transición social como la actual, hacen crisis los sistemas teóricos y metodologías usuales, y no disponemos de modelos alternativos comprobados. Pero la acción debe continuar, en parte basada en la inercia, en parte explorando nuevos caminos. Desde ese punto de vista, la propuesta del crecimiento mediante una plataforma de exportaciones así como las fórmulas que han comenzado a orientar la política social en el mundo (focalizar en la pobreza extrema”, “educación básica para todos”, “atención primaria de salud para todos”, o “invertir en la gente”) deben ser cuidadosamente vigiladas mientras se ponen a prueba. Es decir, debe ser tomadas como hipótesis de trabajo.

Por ello, es preocupante que esas propuestas estén alcanzando fácil acogida o sean impuestas sin haber sido sistematizadas y/o experimentadas suficientemente. Como resultado, un campo que debería estar más abierto a experimentos e iniciativas innovadoras, ha sido prematuramente homogeneizado. En esto ha jugado un papel el poder, tanto ideológico como económico, la falta de información y transparencia que

acompaña a esas propuestas, pero también el facilismo de los responsables políticos y la excesiva separación entre intelectuales e intelligentsia.

Una de las características de esta transición es que mientras la integración de una economía y un sistema simbólico globales exponen la vida cotidiana de la gente a procesos remotos fuera de su control, a la vez están operando fuerzas desintegradoras que incitan al localismo y al particularismo, cuestionando las identidades e instituciones sobre cuya base funcionaban las sociedades nacionales. Esto se manifiesta en el terreno del conocimiento a través de la proliferación simultánea de teorías filosóficas universalistas, por un lado, y de una impresionante casuística descriptiva de situaciones muy particulares, por el otro.⁵⁵ ¿Cómo pensar cursos alternativos a las tendencias actualmente operantes?

Para producir hipótesis teóricas que permitan repensar el campo de la política social puede procederse de varias maneras. Una sería adoptar una concepción del proceso de globalización, estimar sus efectos comparados entre países, proyectando y evaluando políticas alternativas globales dentro de ese marco de sentido. Dichas políticas quedarían definidas cualitativamente a partir de visiones y objetivos globales, y estarían sujetas a especificaciones cuantitativas para cada caso concreto. Algo así como “pensar desde lo global para implementar a nivel local” (la propuesta de DH “desde arriba”).

En el otro extremo teórico-metodológico, y dada la complejidad del proceso de globalización, podría renunciarse a comprender o intervenir en el mismo, pensando y actuando localmente con la guía de una utopía universal, ya sea para cambiar estructuras locales o para reaccionar ante los fenómenos que se van experimentando cotidianamente (la propuesta de DH “desde abajo”).

Cualquiera de estos procedimientos requiere una mediación teórica entre el proceso de globalización y las utopías universales, por un lado, y la realidad de grupos locales particulares, por el otro. En esto puede ser útil contar con una conceptualización de la sociedad local, en especial, una teoría de su economía así como de sus relaciones con sistemas más amplios. De no contarse con esa mediación, la predicción de las posibilidades de cambio de grupos particulares será demasiado abstracta y, por tanto, una pobre guía para la acción.

Ese punto de partida teórico debe superar el empirismo y el idealismo que subyacen a buena parte de las ideas alternativas que hoy circulan. Debe ser un marco conceptual e hipotético nuevo, como nueva es

la realidad que se impone a las mayorías populares en este fin de milenio.

Tal punto de partida requiere tomar distancia crítica respecto de las viejas teorías, así como evitar la infiltración de las ideologías, tanto las que pretenden justificar la globalización y el ajuste -presentándolos como procesos naturales y necesarios- como las que idealizan la vida cotidiana y la sabiduría de los sectores populares subordinados. Supone también adoptar una posición, un interés social, que ilumine de otra manera los procesos, contribuyendo a elaborar otras interpretaciones y dejando ver otras alternativas.

C. De la acumulación de capital a la reproducción de la vida

En los marcos teóricos predominantes en las dos décadas que llegan hasta mitad de los años 80, la categoría considerada central para interpretar los fenómenos económicos locales fue la de acumulación de capital. Tal hipótesis fue compartida por un amplio espectro que incluía desde los economistas neoclásicos hasta los intelectuales de la izquierda revolucionaria. Sin embargo, estos últimos se diferenciaban porque señalaban las limitaciones que el mismo sistema capitalista ponía a la acumulación, y porque mostraban la imposibilidad de resolver las necesidades de todos a través de la producción mercantil capitalista.⁵⁶ Compartían, no obstante, la hipótesis del crecimiento cuantitativo sin límites, ya como sentido en sí mismo, ya como condición para el desarrollo social. Esto fue cuestionado al plantearse el problema de los límites del crecimiento y acuñarse el concepto de desarrollo sustentable.

Cabe preguntarse alrededor de qué otra categoría podrían organizarse los conceptos y propuestas de acción mejor que de la acumulación de capital, justamente cuando estamos presenciando la realización de su máximo desarrollo: la formación del mercado mundial como vórtice de un torbellino de transformaciones en todas las esferas de la vida.

En la sociedad moderna, una contraposición efectiva al motor histórico de la acumulación infinita parece posible sólo si se plantea, teórica y prácticamente, un sentido alternativo capaz de encarnarse de manera masiva en mentes y recursos. Para ello debe tener cierto automatismo -como la acumulación de capital- y ser dialéctico, de modo que al avanzar en su realización lleve a nuevas tensiones que induzcan nue-

vos desarrollos. Esa categoría puede ser la de reproducción ampliada de la vida humana.

Esto implica ubicar en el centro la reproducción de la vida, la que en términos económicos ha sido usualmente teorizada como consumo de mercancías y entendida como subproducto automático de una acumulación que no reconoce sentidos exteriores a sí misma. En efecto, la reproducción de la fuerza de trabajo (es decir, del trabajo asalariado por el capital) ha sido caracterizada como condición para la acumulación capitalista y no como sentido principal de ese sistema económico. Pero la misma teoría indicaba que esto era correcto sólo tendencialmente, o para el momento en que el capitalismo alcanzara su máximo desarrollo dentro de la “ola industrial”⁵⁷, la que por entonces se veía como su etapa final. Dentro de esto, la categoría de consumo colectivo venía a reconocer teóricamente lo que podía verificarse empíricamente: por conveniencia o como resultado de las luchas sociales, parte de los satisfactores requeridos para esa reproducción eran provistos por el Estado capitalista.⁵⁸

Desde esa perspectiva, cuando se planteaba la satisfacción de las necesidades básicas de todos como sentido sistémico equivalía a proponer un cambio de sistema, hacia alguna forma de socialismo; en cambio, proponer la satisfacción de las necesidades básicas como límite a la acumulación suponía moverse dentro del sistema capitalista, reivindicando un salario directo e indirecto normal (suficiente para cubrir los bienes y servicios necesarios para la reproducción del trabajador y su familia) y la plena ocupación de la población económicamente activa.⁵⁹ El Keynesianismo y el Fordismo daban a estas reivindicaciones una legitimidad sistémica, en tanto las veían como contribución al mismo proceso de expansión del capital. En todo esto, los sectores de trabajadores no asalariados aparecían como resabios o como excepciones sin mayor relevancia.

Pero ahora estamos presenciando un cambio epocal, una transición tecnológica y cultural que parece apuntar hacia estructuras técnico-económicas dentro de las cuales *el sostenimiento de una gran proporción de la población será una carga meramente política para el capital*.⁶⁰ Porque la expansión del capital deja de requerir, al menos por un largo período, la reproducción de toda la población como base de su propia reproducción. Y si hay que hacerlo por razones políticas, será a niveles de subsistencia, a fin de minimizar el uso de excedente distraído de la

acumulación. Puede darse así una paradójica convergencia entre el cuestionador concepto de necesidades básicas de todos (reducido a “mínimos necesarios para sobrevivir en sociedad”) y el criterio funcional de focalizar recursos públicos en la pobreza extrema.⁶¹

Poner en el centro la reproducción ampliada de la vida humana no supone negar la necesidad de la acumulación sino subordinarla a la reproducción de la vida, estableciendo otro tipo de unidad entre la producción (como medio) y la reproducción (como sentido).

Desde un punto de vista teórico, esto implica modelos económicos (no economicistas), que consideren otra relación jerárquica entre los equilibrios necesarios para la vida. Aunque debe atender a los equilibrios macroeconómicos, no los pone por encima de los equilibrios psico-sociales que requiere la vida humana, de los equilibrios sociales que faciliten la convivencia en paz de la humanidad, ni de los equilibrios naturales, el respeto de todos los cuales haría sustentable el desarrollo de la vida social en este planeta. Supone asimismo asumir como contradicción dinámica la contraposición entre la lógica de la reproducción del capital y la lógica de la reproducción de la vida humana.⁶² Finalmente, implica ver al conjunto de los trabajadores -que pueden existir dentro o fuera de relaciones capitalistas inmediatas- como base social del posible sujeto histórico de ese desarrollo sustentable.

D. Del sector informal a la economía popular

El crecimiento del sector llamado informal suele usarse como indicador de la insuficiencia del sistema económico para absorber la fuerza de trabajo disponible, pero también como base de una propuesta alternativa a dicha insuficiencia, la modernización del sector informal.

El “sector informal” se delimita yuxtaponiendo -con ponderación variable- diversos criterios: actividad económica ilegal; establecimientos de tamaño pequeño; tecnología intensiva en mano de obra; baja productividad del trabajo; trabajo por cuenta propia; trabajo subcontratado por empresas capitalistas sin cobertura de seguridad social; bajos ingresos; comercio callejero; artesanías; servicio doméstico; baja o nula capacidad de acumulación; predominio de las relaciones de parentesco o relaciones pre-modernas, como las de maestro-aprendiz; predominio de valores solidarios; etc.⁶³

El resultado termina siendo un conglomerado ad-hoc que, como conjunto, no responde a ninguna “lógica” específica (ni tampoco las políticas que se le aplican, las cuales van desde la modernización organizativa hasta el apoyo a la supervivencia).⁶⁴ Una parte significativa de ese conglomerado son agentes autónomos que actúan en los intersticios de la economía “formal”/moderna -privada o pública-, que hasta hace poco se suponía que continuarían expandiéndose o contrayéndose como movimiento reflejo del sector moderno (algunas actividades, articuladas en relaciones de insumo-producto, podían expandirse con el sector formal; otras, por el contrario, podían expandirse cuando éste se contraía, como fuente alternativa de autoempleo). Las políticas para el “sector informal” suelen dirigirse a ese conjunto de emprendimientos independientes, particularmente a las microempresas, candidatas a devenir pequeñas empresas modernas.

Esa visión caótica de lo “informal” abarca también a los trabajadores dependientes, pagados por debajo del salario mínimo legal, sin seguridad social, ocultos bajo la forma de trabajo ilegal a domicilio, muchas veces operando bajo la lógica de las empresas capitalistas que los contratan (el caso de las industrias de confección es uno de los más prominentes). A este sector suelen dirigirse programas de capacitación para hacerlos más competitivos en el mercado de trabajadores asalariados del sector formal.

El “sector informal” no abarca al mundo del trabajo en todas sus formas, pues excluye el trabajo legalmente asalariado en las empresas “modernas” -privadas o estatales- el cual es visto como parte del sector formal por estar directamente subordinado a la lógica de la ganancia o del poder estatal. Curiosamente, también excluye el trabajo doméstico no mercantil, parte fundamental de las estrategias de sobrevivencia, supletorias de la insuficiencia del salario para resolver la reproducción de los trabajadores.

Aún con estas exclusiones, ese agregado da cuenta de alrededor de la mitad del empleo y de una parte sin duda significativa del producto nacional.⁶⁵ En todo caso, por su magnitud y por su carácter estructural, el “sector informal” ya no puede pensarse como fenómeno coyuntural cuyo movimiento compensa las variaciones del sector “formal”.

La visión empirista y parcial del mundo del trabajo popular ha dado lugar a tres corrientes de pensamiento respecto al qué hacer con ella:

i) La corriente neoliberal, cuyo principal ideólogo es el peruano Hernando de Soto, quien propone anular las regulaciones que ahogarían la iniciativa de estos agentes económicos.⁶⁶ El desmantelamiento del sistema legal que pretendió controlar la iniciativa privada haría que estos agentes salgan de la informalidad (identificada con la “ilegalidad” en esta corriente). Su congruencia con los programas de “ajuste estructural” del FMI es evidente.

ii) La corriente empresarial-modernizante, presente en los más diversos programas de gobierno, OI y ONGD dedicadas a este sector, la que asume una concepción evolucionista de la empresa. Esa evolución, a partir de decenas de miles de emprendimientos individuales o familiares, y mediante la selección por la competencia, generaría miles de empresas pequeñas, cientos de empresas medianas y decenas de grandes empresas, todas ellas modernas. Esta corriente se propone acelerar dicha evolución, evaluando para ello la situación actual y el sentido de los cambios deseados con parámetros de la empresa-tipo ideal (alta capitalización, propietarización legal, acceso al crédito, alta productividad del trabajo, organización burocrática, etc.). Su leit motiv es incrementar la eficiencia, medida según estándares modernos. Ello no resultará del libre juego del mercado existente en nuestros países (en esto se diferencia de la corriente anterior) sino de programas apropiados de desarrollo y modernización de las actividades informales, programas generalmente concebidos e implementados desde “arriba”: desde el Estado y los OI, con la mediación operativa de las ONGD.⁶⁷

Esta corriente admite dos variantes:

(1) la variante individualista, que ve al empresario y la microempresa como gérmenes del autodesarrollo, y

(2) la variante asociacionista, que ve como condición del desarrollo la aglomeración de fuerzas productivas bajo la forma de cooperativas solidarias o similares.

iii) La corriente solidarista, asociada principalmente a grupos cristianos católicos, que ve las estrategias de sobrevivencia de los pobres como suelo social y cultural para extender horizontalmente -desde “abajo”, desde lo local, desde las comunidades prima-

rias, con el apoyo facilitador de las ONGD- valores de reciprocidad y solidaridad, encarnados en instituciones como la familia extendida, la ayuda mutua, la minga, la fiesta, la asamblea popular, etc. Esta corriente plantea contrarrestar los efectos negativos del mercado y el poder político.

Frente a estas tres corrientes, plantearemos otra propuesta, que se distingue de las anteriores, aunque puede tomar algunos de sus elementos. Se afirma la posibilidad de promover el surgimiento de un subsistema de economía popular, a partir de ese conjunto de actividades económicas de las unidades domésticas de trabajadores del campo y la ciudad, dependientes o independientes, informales o formales, propietarios o no propietarios, manuales o intelectuales. Esta propuesta no idealiza los valores ni las prácticas populares en su estado actual, ni tampoco propone superarlas teniendo como meta alcanzar la modernidad capitalista. No supone la desconexión del mercado capitalista ni se plantea como fase preparatoria dirigida a integrarse a éste en plenitud. Es una propuesta abierta, en tanto no prefigura de manera definitiva qué actividades, relaciones y valores constituirán esa economía popular. Tampoco plantea una opción excluyente entre sociedad y Estado, sino que propone trabajar en su interfase, previendo que el actual proceso de desmantelamiento dará paso, necesariamente, a la generación de nuevas formas estatales.⁶⁸

Esta construcción tiene puntos de partida económicos, políticos y culturales, que son al mismo tiempo puntos de apoyo y materia de transformación. La estrategia consiste en dar un salto en calidad y en lograr la solidaridad orgánica entre los diversos elementos y actividades populares, de modo que el desarrollo de unos contribuya a estimular el de otros. Esto supone ampliar y fortalecer la interdependencia entre unidades domésticas y comunidades, a través del intercambio recurrente -mediado por el mercado o por relaciones directamente sociales-, creando así bases para nuevas identidades colectivas y para un desarrollo popular sustentable.

E. ¿Qué es la economía popular?⁶⁹

1. La economía popular como subsistema económico

Analizar una economía supone dividirla conceptualmente en partes o funciones que vuelven a articularse para reconstruirla a nivel teórico.⁷⁰ Todo análisis es un recurso teórico a la vez que una representación parcial de los hechos y procesos, dirigida a iluminarlos desde cierto interés del investigador, el cual suele orientarse por determinada anticipación de las acciones posibles. La economía ha sido analizada dividiéndola en sectores y flujos de producción, consumo y financieros. A su vez, la producción ha sido analizada dividiéndola en: (a) ramas de actividad (industria, agricultura, servicios); (b) regiones; (c) grupos de establecimientos diferenciados por tamaño o por grado de control del mercado (oligopolios, sectores concurrenciales); (d) sectores diferenciados por su función en el proceso de reproducción del capital (producción de bienes de producción, producción de bienes de consumo), etc. Cada agrupamiento es a su vez analizado internamente, constituyendo así un segmento complejo o un subsistema del sistema mayor. Cada una de estas divisiones supone hipótesis sobre el sentido de cada parte, sobre las relaciones entre las partes y las de éstas con el todo, y sobre el sentido del conjunto. Cada marco conceptual enfoca la misma realidad económica desde diversos puntos de vista y, una vez adoptado, se constituye en núcleo metodológico para realizar investigaciones empíricas y/o fundamentar decisiones de política. Cada uno permite ver ciertas propiedades o relaciones e impide ver otras, por lo que es conveniente utilizar diversos esquemas de análisis conceptual antes de intervenir en la realidad.

El interés que orienta este trabajo es contribuir a visualizar propuestas de acción desde la perspectiva de los sectores populares urbanos y anticipa ciertas vías de acción conjunta posibles, esbozadas al final del punto anterior. Esto incide para que propongamos dividir la economía urbana en tres subsistemas, diferenciados entre sí por la lógica que orienta las acciones y relaciones de sus respectivos elementos componentes: *la economía empresarial capitalista, la economía pública, y la economía popular.*⁷¹

A continuación se presentan esquemáticamente algunos aspectos distintivos de los subsistemas de economía capitalista y pública, a fin de resaltar las características propias de la economía popular.

1.1. La economía empresarial capitalista⁷²

Está compuesto de fracciones de capital, las cuales organizan su actividad económica según el modelo empresarial de gestión. En la época industrial, dicho modelo se caracteriza, entre otros, por:

- i) la separación jerárquica -apuntalada por relaciones de poder y el sistema legal que las sustenta- entre propietarios y no propietarios del capital, así como entre dirección y ejecución del trabajo. Esto se refleja en una distribución de los ingresos que no es proporcional al trabajo realizado por cada agente. Todo lo cual da lugar a estrategias de confrontación y dominio/resistencia entre estratos o agentes con diversas funciones;
- ii) la objetivación de las relaciones interpersonales a través de la burocratización (cada sujeto-agente es lo que su posición en la estructura indica). Los afectos y valores quedan aquí reducidos a meras condiciones de los recursos humanos (como pueden serlo la maleabilidad o rigidez de una materia prima), y pueden ser manipulados estratégicamente en la confrontación interna (lealtad a la empresa, moral de trabajo, valoración de la calidad o la eficiencia, etc.);
- iii) la organización científica del trabajo, buscando la máxima eficiencia del conjunto de factores de producción. Esto requiere el desarrollo de registros adecuados de la actividad de la empresa. El análisis del proceso de trabajo en operaciones simples es base para diseñar una división social del trabajo (entre trabajadores) que siga la racionalidad instrumental orientada hacia la obtención de la máxima ganancia. Como consecuencia, se amplía la distancia entre el trabajo de diseño y dirección y los trabajos parciales, alienados, así como entre sus correspondientes agentes.
- iv) La competitividad como condición de sobrevivencia. Perder en la competencia con otras empresas puede significar la destrucción de la empresa. La alianza entre fracciones, a fin de ejercer un poder común en la confrontación en el mercado, es un recurso usual, pero no está basado en relaciones afectivas. La información es un recurso estratégico, por lo que se oculta la propia y se procura acceder a la de los competidores o consumidores. El cálculo económico se realiza en condiciones de incertidumbre, y el mane-

jo adecuado del riesgo se convierte en un aspecto central del éxito empresarial.

v) la cooperación interna entre los agentes de cada empresa, para lograr el efecto productivo de la organización empresarial, se logra fundamentalmente a través del ejercicio del poder -basado directa o indirectamente en los derechos de propiedad- o bien de transacciones entre sectores de propietarios y/o trabajadores (acuerdos sobre las condiciones de trabajo, premios al rendimiento, etc.);

vi) la flexibilidad y máxima movilidad del capital es determinante crucial de las tasas de ganancia, y supone la capacidad para incorporar o desprenderse de personas o recursos según exija la tecnología o situación de competencia;

vii) la distribución del producto según reglas que vinculen la remuneración con la contribución marginal a los objetivos de la empresa (en el caso de las empresas capitalistas esto se combina con reglas de distribución en base a los derechos de propiedad privada de los medios de producción).

En tanto empresas capitalistas, el sentido último de su accionar está dado por la acumulación, es decir, por el crecimiento cuantitativo sin límites del capital valorado en dinero, en competencia entre sí. Esta característica -tener un objetivo ilimitado y estar sometidas a la competencia- imprime un fuerte dinamismo a las empresas capitalistas. En la búsqueda de la máxima ganancia deben competir en los mercados de bienes y servicios, sea en precios, en calidad, o generando nuevos productos. Las necesidades de los consumidores son vistas como condiciones subjetivas que pueden ser manipuladas simbólicamente para convertirlas en demanda por sus productos. La continua innovación y la diferenciación (material o simbólica) del producto son recursos fundamentales en la competencia. La utilidad de los medios de producción o consumo, y de las personas mismas, es valorada en función del objetivo de acumulación. Salvo que existan restricciones extraeconómicas, las empresas tienden tanto a destruir como a crear riqueza. En un contexto de dura competencia predomina el cortoplacismo, lo que impide hacerse cargo de la sustentabilidad del sistema al que pertenecen dichas empresas.

*1.2. La economía pública*⁷³

Este subsistema puede combinar el modelo empresarial con un modelo político-burocrático de gestión. En este último caso, se caracteriza por:

- i) la separación jerárquica entre niveles de dirección y operación, lo que implica estrategias de confrontación y dominio/resistencia entre sectores de la burocracia;
- ii) la objetivación de las relaciones interpersonales a través de la burocratización (cada agente es lo que su posición en la estructura indica), quedando los afectos limitados a ser objeto de manipulación (lealtad al gobierno de turno, etc.). Esto se modifica cuando predomina el clientelismo político, en el cual las relaciones interpersonales, los afectos y valores son objeto directo de transacción a cambio de favores materiales;
- iii) la valoración de la información desde la perspectiva del partido o coalición de turno en el gobierno, ocultando la interna y procurando acceder a la de los grupos de presión o partidos opositores, como recurso para ganar en la lucha por el poder;
- iv) la cooperación interna es lograda fundamentalmente a través del ejercicio del poder político-burocrático y de transacciones formales (acuerdos con sindicatos) o informales (como en el caso del clientelismo);
- v) las remuneraciones son determinadas por la posición en la jerarquía burocrática. La promesa de una carrera interna de ascenso para los funcionarios permanentes constituye un elemento de estabilidad y a la vez de rigidez. La corrupción, utilizando el poder para hacer favores a cambio de beneficios ilícitos, es una característica común en estas estructuras.

La economía pública se tensiona entre sus cambiantes elementos estrictamente político-partidarios, orientados por la lógica del poder político, y las estructuras burocrático-funcionales permanentes. En tanto aparato administrativo-político de representación de la ciudadanía, el sentido último de sus acciones debería estar dado por el servicio a la población y el uso flexible y eficiente de los recursos públicos para cumplir con las funciones sociales encomendadas. Esto, sin embargo, es más

bien raro. Las asignaciones o exacción de recursos a los diversos grupos de la sociedad resultan de: (a) la inercia del sistema que refleja la trama de intereses beneficiados con el status quo, y (b) un proceso de negociación social y política de los cambios, acotados dentro del marco aceptado de restricciones presupuestarias.

Los vaivenes del poder político derivados de la competencia electoral generan comportamientos poco innovadores en los agentes de este subsistema. La permanencia de las estructuras parecen ser la forma más segura de sobrevivir; también incide el clientelismo político interno y con los grupos económicos y sociales. Se tiende a establecer monopolios públicos, no sometidos a la competencia, lo que les resta dinamismo y minimiza adicionalmente los incentivos a la innovación.

Idealmente, hay una mayor preocupación por los valores de uso (servicios públicos prestados a la sociedad) que por los valores de cambio (costos, superávits o déficits). Las metas se plantean políticamente y se evalúan por su cumplimiento eficiente de acuerdo a indicadores cuantitativos planteados en planes y programas. En un contexto de fuerte competencia política predomina el cortoplacismo, lo que supone no hacerse cargo de la sustentabilidad de la economía o de la sociedad, salvo en la medida que hacerlo represente réditos electorales.

Las reformas al Estado que se están imponiendo actualmente, a través de la condicionalidad de los organismos de crédito, tienden a introducir en las estructuras político-burocráticas valores y modos de gestión más empresariales, lo que supone poder abandonar actividades y desprenderse de personas o recursos de manera flexible, organizar científicamente el trabajo en búsqueda de la máxima eficiencia medida al estilo empresarial capitalista (costos por unidad de servicio, contribución al superávit público, etc.).

1.3. El subsistema de economía popular

La unidad doméstica

Los elementos de la Economía Popular son las unidades domésticas que dependen principalmente del ejercicio de su trabajo para lograr su reproducción biológica y cultural. La unidad doméstica moderna tiene como objetivo último la reproducción ampliada de la vida de sus miembros. "Ampliado" significa que no hay un nivel básico dado de ne-

cesidades que, una vez alcanzado, agota el impulso de la actividad económica, sino que, para todos los efectos prácticos, hay una búsqueda de mejoría en la calidad de vida sin límites intrínsecos, en buena medida por la introyección de valores y la construcción social de las necesidades impulsadas por la propaganda mercantil y los movimientos culturales de la sociedad moderna.⁷⁴

Dicha reproducción ampliada requiere condiciones materiales, las que se obtienen fundamentalmente mediante diversas formas de utilización, desarrollo e intercambio del principal recurso de que disponen las unidades domésticas populares: el fondo de trabajo de sus miembros.⁷⁵ Cualquier interrupción prolongada de la realización del fondo de trabajo pone a la unidad doméstica popular en situación de catástrofe vital, debiendo apelar a la liquidación de bienes de consumo durables indispensables, a los beneficios de la seguridad social, a la beneficencia pública o privada, o, en última instancia, a la apropiación ilegal de recursos, con una concomitante degradación de sus condiciones de vida.

La unidad doméstica popular puede organizar parte de sus recursos como emprendimientos separados (entre otras cosas para poder participar adecuadamente en los mercados), pero el sentido de estos sigue siendo el de la reproducción ampliada, incluso si se diferencia formalmente para lograr una mayor eficiencia (autonomía relativa de decisión del miembro a cargo del emprendimiento, forma jurídica especial, etc.).

En su proceso histórico de reproducción, la unidad doméstica popular también acumula. Lo hace bajo la forma de: (a) medios de producción (máquinas, instrumentos de trabajo), (b) medios de consumo durables (vivienda, artefactos del hogar), (c) ahorros monetarios. Pero esta acumulación es limitada y subordinada instrumentalmente al objetivo de la reproducción intergeneracional ampliada de la vida. El ahorro se realiza generalmente a costa del consumo básico inmediato.

La unidad doméstica realiza su fondo de trabajo mediante diversas formas organizativas, algunas de las cuales han sido indebidamente puestas en un continuum con la forma empresarial capitalista, al verlas como formas atrasadas de la misma.⁷⁶

¿Cuándo una unidad económica cruza los límites entre la economía popular y la economía capitalista? No es suficiente con que se organice al estilo empresarial ni con que alcance un ingreso per capita por

encima de la línea de pobreza. Es necesario que se autonomice de la lógica de la reproducción transgeneracional (es decir, que deje de ser una unidad doméstica) y que su sentido pase a ser la acumulación en sí y, en particular, la apropiación de excedentes producidos por el trabajo ajeno.⁷⁷

Esto no significa que en el interior de la economía popular no haya explotación ni intercambio desigual (por ejemplo sobre bases de género, edad o etnia), pero no se hacen con los mecanismos propios de la explotación capitalista de plusvalor. Además, hay poco o ningún excedente económico en estas unidades: si se ahorra o se desvía parte de los recursos como inversión, esto es principalmente a costa de la calidad de vida inmediata y, por tanto, no puede ser conceptualmente caracterizado como *excedente*.⁷⁸

Utilización del fondo de trabajo y flujos económicos

La utilización del fondo de trabajo de una unidad doméstica se realiza a través de dos vías principales: el trabajo de reproducción y el trabajo mercantil.

Tres categorías cubre lo que llamamos trabajo de reproducción, dirigido a satisfacer de manera inmediata necesidades de los miembros de la unidad doméstica:

- i) el trabajo doméstico de autoconsumo, orientado a la producción/transformación de bienes (vivienda, vestimenta, cría de animales y siembra de verduras, preparación de alimentos, acarreo de agua, etc.) y a la prestación de servicios (cuidado de niños, aseo, educación, etc) consumidos en el interior de la misma unidad doméstica;⁷⁹
- ii) el trabajo doméstico de consumo solidario (obras comunales: redes de electricidad, agua y alcantarillado, casas comunales, guarderías, caminos vecinales; servicios comunales: seguridad vecinal, organización de fiestas, redes de abastecimiento a mejores precios, distribución de donaciones, actividades educativas, etc.), el cual implica relaciones de reciprocidad con otras unidades domésticas;
- iii) una parte del fondo de trabajo puede ser realizada como reproducción de la capacidad transgeneracional de trabajo (simple

o ampliada), a través del trabajo de aprendizaje (estudio, capacitación en el trabajo artesanal, información y discusión colectiva, etc), mediante la participación en procesos educativos, de información y capacitación, formales, no-formales o informales.

Dentro del trabajo mercantil, motivado por la ya mencionada necesidad de acceder monetariamente a medios de producción y a bienes de consumo no producidos en la unidad doméstica, se agregan tres categorías más:

iv) el trabajo doméstico mercantil, realizado en el interior de la unidad doméstica, productor de bienes y servicios para el intercambio en el mercado, el cual puede tomar tres formas predominantes: (1) el trabajo mercantil de miembros en la unidad doméstica, que es remunerado individualmente como parte de las reglas de distribución; (2) el trabajo de personas ajenas a la unidad doméstica, contratado para complementar el fondo propio; y (3) el trabajo doméstico con sentido mercantil (participante en la producción de bienes y servicios para el mercado), pero no remunerado;

v) el trabajo mercantil independiente, realizado fuera de la unidad doméstica, productor de bienes o prestador de servicios vendidos en el mercado, y

vi) el trabajo asalariado, en que se intercambia directamente la fuerza de trabajo a cambio de un salario monetario.

Estos seis tipos de uso del fondo de trabajo implican intercambios económicos específicos, regidos sea por relaciones mercantiles (con otras unidades domésticas, con productores independientes, con agentes de la economía empresarial capitalista o del Estado), sea por relaciones de reciprocidad (internas o con otras unidades domésticas), y organizados esporádica o permanentemente, de manera bilateral o constituídos como redes.⁸⁰

Dichos intercambios no agotan todas las relaciones económicas en que se involucran las unidades de la economía popular. Existen transferencias a y desde el Estado (subsidios, servicios gratuitos, impuestos, tasas, contribuciones a fondos de seguridad social) que no pueden ser vistos ni como un intercambio mercantil ni como intercambios

inmediatamente solidarios. Por un lado, el Estado ha venido respondiendo a las necesidades de reproducción de la fuerza de trabajo asumiendo un salario indirecto (seguridad social, ciertas pensiones, etc.) como complemento al salario directo, y haciéndose cargo de la provisión de bienes y servicios gratuitos o subsidiados (salud, educación, saneamiento, programas de alimentos, etc.) cuyo principal beneficiario, según los objetivos explícitos, habrían sido los sectores populares.

Asimismo, ya por presión social reivindicativa, ya por efecto de contradicciones entre las clases propietarias, el Estado ha intervenido políticamente para dar acceso (o expropiar) a los sectores populares recursos productivos o medios de vida (reformas agrarias, programas de renovación urbana, programas de sitios para vivienda, condonación de deudas, etc.). Por otro lado, ha recabado de las mayorías una contribución impositiva, fundamentalmente bajo la forma de impuestos indirectos o de impuestos directos al ingreso, o bien ha promovido la participación forzada en ciertas tareas sociales (servicio militar obligatorio, funciones electorales, etc.).⁸¹

Asimismo, existen transferencias de recursos monetarios o en especie originados en OI o ONG nacionales o extranjeras, incluidos, por ejemplo, asesorías, servicios educativos o de capacitación.⁸²

Un balance de los recursos y flujos internos y externos de una agregación de unidades domésticas urbanas mostraría que:

- i) su principal recurso es el capital humano (ver D.2), aunque incluye también importantes medios de consumo durable y medios de producción acumulados;
- ii) su principal tipo de contribución a la economía urbana es la reproducción y oferta de fuerza de trabajo a cambio de un salario;⁸³
- iii) también produce y pone en circulación una considerable corriente de bienes y servicios producidos para el mercado, destinados a otras unidades domésticas, a la economía empresarial capitalista o a la economía pública;⁸⁴
- iv) sus transacciones externas con los otros subsistemas de la economía urbana o con economías no locales se hacen según ciertos términos del intercambio, uno de cuyos elementos principales es el salario real. Sin embargo, este precio relativo (el salario monetario en relación al valor de una canasta de bienes de primera necesidad) no es el principal determinante de los resultados del in-

tercambio. En efecto, las variaciones en los precios y tasas de los medios de producción, del crédito, etc. que adquiere la economía popular respecto a las de los bienes y servicios que ofrece, tienen gran influencia sobre la calidad de vida de sus integrantes;

v) además de sus relaciones externas, este subsistema tiene dos niveles internos de intercambio:

(1) intra-unidad doméstica, lo que incluye intercambios fundamentalmente no mercantiles entre miembros de cada unidad doméstica;

(2) entre unidades domésticas, fundamentalmente mercantil (ya mencionado en iii), pero incluyendo también trueques e intercambios directos de trabajo social cooperativo, solidario.

Unidad entre producción y reproducción

Una de las características de los emprendimientos económicos reconocidos como populares es la dificultad para separarlos de la unidad doméstica. Pretender que tal separación es universalmente deseable significa no comprender que el sentido de estos emprendimientos no es la ganancia ni la eficiencia en términos de la empresa capitalista, sino la reproducción de sus miembros en las mejores condiciones posibles.

En este sentido, está aún por demostrarse que la unidad entre producción y reproducción se logra siempre mejor separando funcional y organizativamente ambas actividades. Esa fue la propuesta del régimen capitalista para resolver la reproducción de los trabajadores: separarla organizativamente (como consumo privado individual o familiar) de la producción (organizada según el modelo empresarial).

En esa perspectiva, mercantilizadas todas las relaciones salvo las de la intimidad privada, sólo es posible sobrevivir integrándose al sistema por dos vías separadas: por un lado, como oferente de fuerza de trabajo, productor independiente o propietario de recursos productivos escasos y, por otro, como demandante de bienes y servicios directa o indirectamente necesarios para la reproducción individual o familiar.⁸⁵ Sólo se considera trabajo social al valorizado por el mercado, directamente (trabajo salariado) o indirectamente (a través de la venta de sus productos). Es decir, trabajo social es el que puede cambiarse por dinero.

Esa propuesta ha sido contradicha en la práctica:

- i) en ninguna sociedad se ha dado totalmente dicha separación. El trabajo de reproducción (fundamentalmente por parte de las mujeres) de las unidades domésticas no sólo no ha desaparecido sino que incluso ha llegado a ser valorado socialmente;⁸⁶
- ii) para la época post-industrial se anticipa una exclusión masiva de trabajadores del mercado de fuerza de trabajo asalariado, lo que deja espacio para una fuerte expansión de las funciones domésticas y los emprendimientos populares;
- iii) la apertura de las economías y el cambio tecnológico están generando un regreso a viejas formas de subordinación del trabajo al capital. Esas formas suponen incluir en la lógica inmediata de la producción capitalista a las unidades domésticas, a través del trabajo subsumido por el capital mediante subcontrataciones a domicilio o modalidades similares.⁸⁷

Diferencias con otros conceptos de “economía popular”

En la definición que aquí se hace de la economía popular hay algunos aspectos que ameritan destacarse para diferenciarla de otras definiciones:

- i) no se presupone que, vista como agregado macroeconómico, la economía popular esté estructurada en base a relaciones de determinada calidad (reciprocidad completa, solidaridad unilateral, no monetización, no mercantilización, etc.);⁸⁸
- ii) no se reduce la economía popular a “establecimientos”, separados material o funcionalmente de la unidad doméstica popular, ni menos aún a las microempresas, sino que su denominador común es que son unidades domésticas populares o sus formas económicas ad-hoc, también subordinadas a la lógica de reproducción ampliada de dichas unidades;
- iii) La economía popular incluye, también, los elementos complejos que surgen como resultado de la cooperación/competencia económica entre unidades domésticas: las redes de ayuda mutua, las redes de abastecimiento o comercialización conjunta, las organizaciones corporativas reivindicativas, la organizaciones de

gestión comunitaria de servicios, las instancias gremiales o comunitarias de regulación económica, etc.;

iv) las unidades domésticas populares son vistas como unidades que también (re)producen y venden la fuerza de trabajo asalariada.

Respecto a esto último, dos razones suelen llevar a excluir el trabajo asalariado de la economía popular y a incluirlo como parte del sector formal -público o empresarial- capitalista:

(1) la influencia inercial de la teoría del sistema capitalista ideal, en la que: (a) la reproducción de la fuerza de trabajo aparece totalmente mediada por el mercado (y, eventualmente, por el Estado capitalista a través del consumo colectivo); (b) todo el trabajo es desplegado como mercancía a cambio de un salario, salvo remanentes de formas independientes de trabajo. No hay lugar en esta concepción para el trabajo doméstico ni, en particular, para el trabajo de reproducción.⁸⁹

(2) la concepción de que, una vez dentro del proceso de producción capitalista, el trabajo no es una fuerza autónoma sino un momento del capital, y que sus conflictos con los capitalistas sólo manifiestan contradicciones internas del mismo.⁹⁰

Esa visión, que sería pertinente si aún predominaran las tendencias a la plena integración de todos al régimen capitalista, pierde vigencia cuando se trata de plantear alternativas para una situación que tiende estructuralmente a alejarse de ese tipo ideal. Pero no existen aún teorías alternativas ajustadas a la época post-industrial.⁹¹

Al nivel teórico más abstracto, cabe pensar en la alternativa de desarrollar una teoría parcial del subsistema de economía del trabajo, viendo al de economía del capital como otro subsistema con su propia teoría, también parcial. Esto tiene sentido en tanto operan tendencias a que el capital (a través del salario) y el Estado (a través del consumo colectivo) dejen de hacerse cargo de la reproducción de la población (base demográfica de la fuerza de trabajo), y pasen a ver a una mayoría de la población como capacidad de trabajo excedente o como superpoblación absoluta.

En síntesis, definimos la economía popular como un subsistema que vincula y potencia (mediante relaciones políticas y económicas desarrolladas sobre un sustrato de relaciones de parentesco, vecinales, étnicas, y otras relaciones de afinidad) las unidades domésticas populares (unipersonales, familiares, comunitarias, cooperativas) y sus organizaciones particulares y sociales relativamente autónomas.⁹² Su sentido está dado por la reproducción transgeneracional ampliada de la vida (biológica y cultural) de los sectores populares.

2. La economía popular como capital humano

Tal como la hemos definido, la economía popular incluye el grueso de lo que desde la economía del capital se ven bien como recursos humanos, bien como excedentes de población sin posibilidad de realizarse como “recurso”. Cuando el capital-dinero se cambia por recursos humanos, éstos suelen denominarse “capital humano”. Pero desde la perspectiva de la economía popular, el capital humano no es visto como un objeto externo -que se puede explotar como recurso productivo subordinándolo a una lógica de acumulación- sino como un acervo inseparable de la persona, de la unidad doméstica y, por extensión, de la comunidad y la sociedad, cuyo desarrollo eficaz incluye de manera inmediata la mejoría en la calidad de vida de sus miembros.⁹³

Para esta concepción del capital humano colectivo, la política estratégica es la inversión en educación (formal, no-formal e informal), dirigida a la expansión sistemática de las capacidades, destrezas y habilidades de sus portadores.

Esto aparentemente ha sido reconocido por agencias como CEPAL y UNESCO, y también por los planteos del UNDP sobre el DH. Pero la educación puede ser vista como un sector de servicios, cuya eficacia consiste en producir los recursos humanos que demandará el mercado. Para este enfoque, vincular la educación a la economía consiste entonces en adecuar la oferta a una demanda determinada exógenamente, en última instancia por el mercado mundial.

Pero si vemos al capital humano como una categoría comparable a la del capital, en el sentido de que es capaz de autodesarrollo por su propia dialéctica interna, surge otra visión de la educación. Dicha educación, para ser eficiente, debe ser una autoeducación, lo que incorpora en el capital humano una dinámica de autodesarrollo, convirtiéndolo en

una entidad que se expande cualitativamente sin requerir siempre renovadas inversiones externas. Esto supone que:

- i) se incorpore al capital humano no sólo la habilidad para hacer sino también la habilidad para aprender (el “aprender a aprender”), de modo que en su propio funcionamiento vaya superándose, incorporando o generando conocimientos útiles superiores o actualizados, en un proceso de aprendizaje vinculado a los procesos prácticos de transformación cada vez más compleja de la realidad;
- ii) la estructuración del capital humano incluya como aspecto interno funciones, (institucionalizadas y organizadas con autonomía relativa), de investigación, educación y capacitación, recuperando, potenciando científicamente y difundiendo libremente los resultados de su experiencia;
- iii) la propia eficacia del capital humano realimente la motivación de sus miembros, dando lugar a nuevas necesidades -educativas y no educativas- y a la vez le permita obtener los recursos materiales para autosustentarse.

En esta concepción, el capital humano es una categoría social dialéctica, cuyo desarrollo es inseparable del sentido y el accionar económico de los individuos y grupos articulados en la economía popular. Invertir en el capital humano equivale a invertir en el desarrollo de la economía popular. El capital humano alcanza su máximo desarrollo cuando es capaz de reproducir las condiciones de su continuada expansión.

Los recursos de las unidades domésticas y sus extensiones ad-hoc no se limitan al posible despliegue de energía de trabajo y a sus elementos intangibles (destrezas, habilidades y conocimientos técnicos, organizativos, etc.), sino que abarca también los medios de producción y reproducción en que el conocimiento se encuentra objetivado (tierras, vivienda/local de habitación, producción o venta; instrumentos e instalaciones productivas; artefactos de consumo; etc). A nivel del conjunto de unidades domésticas, se agregan otras relaciones y recursos colectivos: tierras e infraestructura de uso común, centros y redes de servicios comunitarios, organizaciones corporativas y sociales, etc.

Esos medios materiales, organizaciones y capacidades son formados, acumulados o apropiados en función del objetivo de la reproduc-

ción de la vida, en condiciones tan buenas como sea posible, dentro de cada marco cultural. Como ya dijimos, esa “acumulación” no responde a las leyes de la acumulación capitalista de valor. Aunque algunos de sus elementos puedan tener un valor redimible en el mercado, predomina su valor de uso o su carácter de reserva de valor para eventuales emergencias.

Como ya se sugirió, caracterizar el punto de partida de la economía popular por su baja productividad en comparación con el sector moderno (y medida como se estila en este último) es una visión sesgada y parcial. Su especificidad inicial se capta mejor por:

- i) la mayor proporción de insumos de energía humana física respecto a los insumos de conocimiento que utiliza, y,
- ii) el mayor peso relativo del conocimiento común (basado en la práctica inmediata), respecto del teórico-científico, dentro de los insumos de conocimiento.

Un cambio en estos indicadores no necesariamente significa la mutación del emprendimiento popular en empresa capitalista, pues hay un amplio espacio para el desarrollo y modernización de la economía popular como tal.

Siendo un subsistema económico regido por la reproducción ampliada de su capital humano (y no por la acumulación del capital monetario), su desarrollo -y su contribución al desarrollo de los otros sectores de la economía- dependerá del cambio de calidad de dicho capital. El concepto filosófico de capital humano puede encontrar su mayor fundamento y campo de contrastación empírica en el intento de superación de las prácticas económicas populares en las sociedades en desarrollo.

F. Relaciones comunitarias y economía popular

Cuando algunas de las unidades ad-hoc de la economía popular son vistas como “microempresas” atrasadas, se implica que deben modificarse algunos de sus rasgos diferenciales: (a) la unidad productiva misma no está nítidamente separada -real ni jurídicamente- de otras unidades económicas; (b) las relaciones de producción no se han objetivado en una burocracia; (c) tienen gran peso las relaciones de paren-

tesco, étnicas, afectivas, etc., o (d) hay importantes elementos extramerchantiles en sus relaciones con otras unidades similares o con el resto de la economía.⁹⁴

Las relaciones de producción de la economía doméstica están organizadas como una sobreconformación de las relaciones de parentesco (afinidad y consanguinidad), étnicas, de vecindad u otras, cuyo peso varía en cada nivel de la economía popular. Así, las formas de trabajo doméstico suponen una división “técnica” del trabajo (es decir: no mediada por el mercado) -en parte sobre estas bases, en parte por diferenciación de capacidades adquiridas- en el interior de cada unidad doméstica, entre unidades domésticas de una misma comunidad y, eventualmente, entre comunidades.

En particular, la apropiación de recursos en el interior y entre economías domésticas (medios de producción o de consumo, conocimientos, etc.) no está regida exclusivamente por mecanismos de mercado, aunque esté articulada con éstos. Incluye comportamientos institucionalizados tales como: (a) la distribución de recursos según ciertas reglas de reciprocidad; (b) la ocupación de hecho de tierras y espacios públicos; (c) las conexiones ilegales a redes de servicios como el de electricidad; (d) la organización reivindicativa ante el Estado; (e) el clientelismo; (f) la mendicidad, y (g) la “recuperación” popular de bienes para satisfacer necesidades elementales.

Estas acciones individuales o colectivas pueden ser ejercidas contra los intereses de otras unidades también populares. En todo caso, lo que los agentes de esta economía consideran un acto económico legítimo, ajustado a usos y costumbres -generalmente asociados a la necesidad de reproducción de la vida biológica y cultural de sus miembros-, puede no coincidir con las reglamentaciones jurídicas de la sociedad nacional.⁹⁵

Las actividades económicas (mercantiles y no mercantiles) intraeconomía popular tienen un peso importante dentro del total de la economía urbana, pero muchas de esas actividades cumplen a nivel macrosocial un papel redistribuidor más que creador de riqueza (la intermediación informal “socialmente innecesaria”, por ejemplo). Aún así, no puede postularse que este subsistema sea una “economía de solidaridad” en el sentido de que dichas relaciones sean predominantemente solidarias y no competitivas (Razeto, 1987). El grado y las formas de so-

lidaridad deben determinarse en cada caso y coyuntura local o nacional específica.

En general, podría decirse que las reglas de distribución del producto de la economía popular se basan:

- i) entre los miembros de una determinada unidad doméstica: en la reciprocidad y la necesidad de cada uno más que en la productividad individual o en relaciones de poder (pero estos factores también inciden).
- ii) entre las unidades de una determinada comunidad y de diversas comunidades: en la combinación de formas y grados de competencia o solidaridad a partir de intereses divergentes o comunes, así como de ciertas reglas de reciprocidad vigentes dentro de ámbitos más o menos limitados.

Aunque tiene elementos de reciprocidad ausentes del mercado capitalista, no hay bases para una idealización de las relaciones de reciprocidad doméstica. Por un lado, el machismo puede generar una distribución inequitativa de una parte de los ingresos, a través del control que ejerce el hombre sobre los ingresos monetarios del hogar.⁹⁶ Por otro lado, incluso en relaciones de tipo tribal, basadas en el parentesco, anidan diversos grados de reciprocidad. El tipo-ideal de desprendimiento unilateral, sin exigencia o expectativa de recibir algo a cambio, es sólo un caso, ligado a las formas más cercanas de parentesco (Sahlins, 1972). A partir de allí hay una gradación que llega hasta formas de intercambio donde ambas partes intentan obtener la máxima ventaja. Así pues, sobre todo en el medio altamente competitivo de las metrópolis, donde coexisten y se interpenetran comunidades fundadas en diversas identidades y con variables grados de consolidación, sería un error asociar automáticamente “comunidad” con las formas más generosas y solidarias de reciprocidad.

La fascinación moral por la comunidad -presente en las propuestas que idealizan la cultura popular, lo cotidiano y lo local- sólo puede sostenerse racionalmente si se piensa en el modelo de comunidad aislada, cuyos miembros están vinculados por múltiples lazos necesarios para su sobrevivencia.⁹⁷ Pero, conceptual y realmente, la categoría “comunidad” supone la existencia de “los no pertenecientes a la comunidad”, o de “las otras” comunidades, para cuyos miembros no se aplican los

mismos valores y reglas de comportamiento que para los integrantes de la propia comunidad. “Los otros” pueden muy bien ser vistos como enemigos o aplicárseles reglas de intercambio muy alejadas de la reciprocidad generalizada. En una ciudad puede llegarse a la apropiación de tierras urbanas ocupadas por otras comunidades por la vía armada, a la competencia exacerbada por recursos públicos, o a la lucha ideológica o étnica con el vecino.

A la vez que otras relaciones pueden sostener los intercambios materiales (como las de autoridad, o las de poder político, reflejadas en diversas formas de clientelismo y compadrazgo), son pocas las comunidades existentes en América Latina que no están ya sobreconformadas por la cultura occidental moderna, donde priman el mercado y el Estado, produciendo una despersonalización del intercambio de mercancías, la formación de una ciudadanía de individuos (por rudimentaria que ésta sea) y la introyección de relaciones y valores de poder económico y político.⁹⁸ La introyección de estos valores ha debilitado la fuerza de las relaciones de parentesco u otras constitutivas de las comunidades primarias. Sin embargo, estamos precisamente en un momento en que se retraen los mecanismos de integración del mercado capitalista y del Estado nacional, por lo que puede darse una revitalización de esos niveles comunitarios.

Por todo esto, nos inclinamos a pensar que, al considerar la promoción de una economía popular, es pertinente investigar en cada caso las contradicciones y articulaciones existentes entre redes de “solidaridad” y entre éstas y los intereses individuales. Podemos anticipar que en las grandes ciudades se dará un entrecruzamiento de diversas comunidades, entre otras:

- i) las basadas en la pertenencia a una raíz común, étnica o territorial (como los barrios en que van asentándose inmigrantes provenientes de una misma región o comarca);
- ii) las vecinales (por el contacto cotidiano en la zona de residencia, por servicios u otras condiciones colectivas locales compartidas como usuarios y/o gestores);
- iii) las redes de intercambio no mercantil o de ayuda mutua;
- iv) las redes de intercambio mercantil colectivo (“comprando juntos”, venta de productos similares a través de redes comunes);

- v) las instituciones de representación social o política (sindicatos, corporaciones, movimientos sociales, gobiernos municipales); y
- vi) los movimientos ideológicos (religiosos, políticos) y culturales (ecologistas, de música rock).

En todo esto hay diferencias entre el mundo rural y el urbano. Mientras en muchas comarcas rurales lo territorial aparece como una síntesis de las raíces de la comunidad, esto difícilmente ocurre en el interior de una gran ciudad. En este caso queda abierta la cuestión de cuál será la articulación emergente de las diversas formas de comunidad que favorezca en cada caso la comunicación transcomunitaria, esencial para producir una voluntad colectiva que impulse un proyecto participativo de desarrollo.⁹⁹

En todo caso, resulta evidente que cuando los programas de desarrollo popular pretenden promover una selección de emprendimientos considerándolos aislados o aislables de su comunidad (típicamente los programas dirigidos a las “microempresas” familiares), o cuando pretenden imponer formas colectivas (como la cooperativa) están también promoviendo ciertas formas de socialidad y, generalmente, entrando en contradicción con otras formas existentes. En la medida que ese contenido implícito no se presente como opción a cargo de aquellos a los que se dirige (y los técnicos economistas no incorporen una visión más cercana a la antropología económica), el uso de los recursos para el desarrollo puede ser ineficiente y producir efectos indeseados.

En términos de Agnes Heller¹⁰⁰, la cuestión de fondo es que en las sociedades en desarrollo hay diversas formas y niveles de integración, que van más allá de la sumatoria, enfrentamiento o coexistencia de comunidades diferenciadas. Así, la sociedad, al entrelazar identidades y actividades muy diversas, plantea una superación moderna de las limitaciones de la comunidad, basada en intensas relaciones interpersonales “locales” entre unidades domésticas ligadas por relaciones de parentesco, territoriales o incluso culturales en sentido más amplio (idioma, ancestros comunes, etc.). Tal superación requiere la relativa subsunción de identidades y formas de existencia tradicionales, mediante su reconfiguración y adecuación a los valores y normas de participación en agregaciones más heterogéneas. Esto es especialmente válido cuando se pretende encamisar los recursos de la economía popular dentro de relaciones de producción propias de un sistema económico dominado por el

capital, así como dentro de las relaciones de autoridad propias de un sistema democrático representativo. La cuestión abierta es qué relación guardará lo nuevo y lo viejo en un proyecto de desarrollo (y no de mera substitución) de la economía popular.

VII. ¿COMO PROMOVER UNA ECONOMIA POPULAR EN LA CIUDAD?

A. *El punto de partida económico*

Lo que acabamos de exponer son elementos para pensar un modelo de economía popular aún inexistente, que tiene, sin embargo, un referente empírico: esa multiplicidad de agrupamientos y redes de relación entre unidades domésticas, uno de cuyos desarrollos posibles es la emergencia de un subsistema de economía popular, capaz de interactuar según una lógica propia con los subsistemas -mucho más avanzados en su conformación- de economía pública y de economía empresarial capitalista que existirán a comienzos del próximo Siglo. A ese referente empírico lo denominaremos sustrato socio-económico básico de la economía popular, conformado por el conjunto de actividades económicas realizadas por todos los agentes -individuales o colectivos- que dependen para su reproducción de la continuada realización de su propio fondo de trabajo.¹⁰¹

Hasta ahora, el referente empírico de la “economía popular” ha sido nada más que su posible sustrato generador: un gran segmento, en sí mismo económicamente inorgánico, del sistema capitalista. De hecho, los sistemas capitalistas reales se denominan así no porque se compongan sólo de empresas capitalistas sino porque, aún siendo un agregado de agentes con diversas pautas subjetivas de comportamiento, su movimiento de conjunto está dominado objetivamente por la lógica del capital. En sus formas más avanzadas, la sociedad capitalista descansa en el mercado para imponer “a espaldas de la gente” las leyes de la economía capitalista, dando organicidad a lo disímil, algo no logrado en las sociedades capitalistas periféricas, como el concepto de heterogeneidad estructural intentó captar (Pinto, 1970).

Sin embargo, aunque en las sociedades de la “ola industrial” se alcanzó un alto grado de mercantilización en la reproducción de la fuerza de trabajo, la unidad doméstica y el Estado siguieron jugando un papel en dicha reproducción, de lo que son testigos la doble jornada no remu-

nerada de la mujer y el “abultamiento” del lado social del Estado. Otras condiciones críticas para la acumulación capitalista (infraestructura básica, etc.) también fueron mercantilizadas parcialmente, quedando una fuerte responsabilidad en manos del Estado.

Pero el agregado de unidades domésticas populares sólo puede manifestarse como forma relativamente autónoma de organización económica, densificando sus redes de comunicación y decisión, cuando la dinámica del capital y el Estado son altamente insuficientes para incorporar sus recursos y subsumir sus relaciones. Postulamos que ese es el caso de la actual crisis y transición económica global.

Típicamente, dicho agregado abarca varias actividades económicas, entre otras:

- i) la producción independiente de bienes para el consumo y la producción: alimentos, vestido, vajilla, herramientas, insumos intermedios, medios de transporte,
- ii) la construcción de infraestructura: caminos vecinales, instalaciones para servicios comunales, vivienda, redes de agua, electricidad y saneamiento,
- iii) la prestación independiente de servicios: transporte, salud, educación, entretenimiento, comunicaciones, reparaciones de todo tipo,
- iv) la comercialización de productos propios, de emprendimientos populares y de empresas capitalistas,
- v) la reproducción y venta de la fuerza de trabajo asalariado,
- vi) la realización de trabajos de maquila o servicios a la producción subcontratados a domicilio por empresas capitalistas,
- vii) el desarrollo y transmisión de técnicas de producción y circulación, de enseñanza-aprendizaje, de control de la salud y medioambiental, de nutrición, etc.

Además, en tanto provee mercado para otras actividades económicas, el agregado de unidades domésticas populares contribuye indirectamente a la dinámica económica general y a completar el proceso de reproducción del capital.

En materia cultural participa también de los procesos de socialización de las nuevas generaciones, la reproducción de valores tradicio-

nales e instituciones, y ciertas instancias de control del cumplimiento de normas (justicia popular, vigilancia, etc.)

De hecho, este agregado cumple funciones requeridas por el sistema capitalista (reproducción de la fuerza de trabajo, mercado para las mercancías capitalistas, socialización) sin que esto sea resultado de una planificación colectiva ni sus agentes tengan esa visión de conjunto. En particular, se hace cargo de la reproducción de la población en general, independientemente de que sus miembros tengan o no el carácter de fuerza de trabajo para el capital, algo que ni el cada vez más restringido consumo colectivo ni el mercado capitalista pueden garantizar.

A la vez, sus requerimientos entran en contradicción con los del capital, en tanto compite por recursos (tierra, gasto público, etc.) y pone límites extraeconómicos a la explotación (reivindicaciones corporativas, lucha política contestataria, etc.).

Su peso -no sólo en cuanto a población sino a recursos económicos y contribución a la producción- es seguramente mucho más grande de lo que pueden registrar los sistemas contables oficiales.¹⁰²

En ese sentido, cuando en adelante hablemos de economía popular estaremos refiriéndonos a una posible (aún no constituida) configuración de recursos, agentes y relaciones que, manteniendo algunas características cualitativas centrales del sustrato agregado de unidades domésticas, institucionaliza reglas internas de regulación del trabajo y de la distribución de sus resultados, articulándose y presentándose como subsistema en el conjunto de la economía.

Como ya se planteó, en contraposición con la economía del capital, cuyo sentido está dado por la acumulación, el sentido de esta economía popular, una verdadera economía del capital humano, estaría dado por la reproducción ampliada de la vida del conjunto de sus miembros. Considerando las tendencias a la exclusión estructural de una parte significativa del capital humano del sistema empresarial capitalista, la probabilidad de emergencia de ese subsistema se vuelve mayor en la época actual.

B. Las tensiones del punto de partida de la economía popular

1. Tensiones por su alta heterogeneidad social

La definición adoptada del sustrato socioeconómico de la economía popular excluye en principio a los propietarios de recursos en cantidad y calidad tales que puedan vivir (con niveles de consumo de lujo) de la explotación del trabajo ajeno o de rentas. En términos operacionales, este agrupamiento puede aproximarse empíricamente fijando un cierto límite de riqueza o de ingresos anuales per cápita, adecuado a cada sociedad y época, mas allá del cual se estaría fuera de la economía popular. En todo caso, el resultado debe incluir un espectro bastante amplio de situaciones sociales: desde el mendigo hasta el profesional medio independiente, desde el artesano hasta el pequeño empresario que contrata fuerza de trabajo complementaria, desde el prestador independiente de servicios hasta el obrero calificado, desde el trabajador manual hasta el profesor universitario.

Esta amplitud puede incomodar a quienes están acostumbrados a pensar en clases sociales o capas internamente homogéneas. Sin embargo, las sociedades latinoamericanas no pueden analizarse en términos de unas pocas categorías sociales bien estructuradas, dado su carácter gelatinoso y la ya establecida certeza de que no estamos avanzando hacia una sociedad polarizada en dos clases uniformes y antagónicas.

Una tipificación social usual es la que utiliza la CEPAL: (a) élites económicas; (b) estratos medios (dentro de los cuales se destaca al grupo de los técnicos, profesionales y burócratas del sector público); (c) obreros urbanos; (d) el “resto de la población urbana...los pobres, el subproletariado, el sector informal o los marginales”; (e) los campesinos y trabajadores rurales (CEPAL, 1992). Nuestra categoría de trabajadores mezclaría, en un ámbito urbano, los tipos b, c y d.

Pretender promover un desarrollo a partir exclusivamente del estrato (d) tendría varios inconvenientes. En primer lugar hay una dificultad con las clasificaciones hechas en base a individuos. Las unidades elementales de reproducción no son individuos (salvo excepciones) sino unidades domésticas, con “estrategias” diversificadas de inserción económica que no responden a la mera sumatoria de decisiones individuales de sus miembros. En segundo lugar, el carácter “poroso” de las “estructuras” sociales actuales hace que en el término de una década indi-

viduos específicos probablemente hayan deambulado de uno a otro estrato de trabajadores, en particular entre los (b), (c) y (d). En tercer lugar, tanto para pensar las alianzas políticas como para promover el desarrollo a partir de unidades realmente existentes, es fundamental comenzar con una base socioeconómica amplia y heterogénea.

Las clasificaciones basadas en individuos o en establecimientos llevan a pensar formas de promoción del desarrollo sin mediaciones entre lo individual, lo comunitario y lo nacional. Para concretar las categorías de comunidad heterogénea, o de redes de solidaridad orgánica como espacios mínimos de intervención eficaz, ayuda partir de niveles de agregación intermedios. Por eso mismo es ineficiente plantear (como se viene haciendo) políticas sociales para supuestas “comunidades” homogéneas: los sectores de extrema pobreza.

La unidad de intervención para promover un desarrollo con capacidad de autoestimularse endógenamente no puede ser un agregado de individuos, ni siquiera de unidades domésticas similares respecto a algunas variables (como el ingreso, o el grado de satisfacción de sus necesidades básicas). Esos agregados pueden servir para emergencias en que la única vía es la asistencia externa. Pero, en general, tampoco es suficiente trabajar con una comunidad. Es necesario partir de series de diversas comunidades, entramadas por las múltiples identidades de sus miembros. Contra esto conspiran las focalizaciones fragmentadoras de los programas sectoriales, salvo cuando coinciden con las definiciones de la comunidad misma -como puede ser con algunos agrupamientos étnicos. En el ámbito urbano, sobre todo, esto implica que sectores indigentes, pobres, medios bajos y medios altos pueden estar participando de un proyecto común.

Las comunidades no pueden entonces ser agregados caprichosos, sino que deben ser definidas atendiendo a las bases históricas y culturales así como a su desarrollo potencial. También será importante, como se indica, estimular las relaciones entre comunidades, si se trata de pasar a niveles superiores de desarrollo. El énfasis en la comunidad como punto de partida no intenta substituir ni dominar otras formas de agregación más amplias, como las sociedades locales o la nacional misma. Es más, confiamos en que el propio proceso de desarrollo desde la comunidad irá haciendo necesaria la articulación en instancias societales y el surgimiento de formas estatales más democráticas.

2. Tensiones por su alta inorganicidad interna

Como se ha dicho, desde la perspectiva adoptada no es válido caracterizar a las unidades del sustrato socioeconómico de la economía popular por ninguno de los factores usualmente utilizados: (a) el tamaño reducido de sus elementos,¹⁰³ (b) la ausencia de control por parte del Estado, (c) su baja productividad, (d) el tipo de bienes o servicios que producen, (e) el carácter no mercantil de sus actividades¹⁰⁴. Debemos caracterizarlas por la calidad de sus relaciones y por el sentido de su trabajo: la reproducción ampliada de sus miembros. Pero aunque cada una de las unidades domésticas tuviera como objetivo explícito actuar racionalmente para mejorar la calidad de vida de sus integrantes, el movimiento de conjunto resultante y su sentido pueden ser contradictorios con aquel objetivo generalizado.

Así, en tanto base aún internamente inorgánica, su dinámica puede tender a ser centrífuga o a reproducir el capital. Por ejemplo, si aumentan los ingresos salariales, puede darse un efecto de sustitución, incrementándose relativamente el consumo de mercancías de origen capitalista y substituyendo los productos del trabajo doméstico mercantil. Así, un aumento de los ingresos “externos” de este agregado inorgánico no siempre trae una dinamización interna proporcional, si se producen fuertes filtraciones hacia los subsistemas empresarial capitalista (mercantilización del abastecimiento de bienes de producción y consumo) y público (impuestos).¹⁰⁵

Igualmente, un aumento de la demanda de sus productos puede inducir a un desarrollo tal de algunas unidades productivas, que las saque del ámbito popular y las pase al empresarial capitalista. De hecho, las actuales políticas de “desarrollo del sector informal” pueden llevar a un proceso de diferenciación interna que desemboque en una centralización de recursos en las unidades que devienen capitalistas, y la desaparición de muchos emprendimientos incapaces de sostener esa competencia, reduciéndose así el mismo sector informal que se quiere desarrollar.

Se trata, entonces, de un agregado técnico y económicamente inorgánico, subordinado e inestable que, librado al juego de fuerzas del mercado, difícilmente desarrollaría el potencial que tiene para ir más allá de la reproducción inmediata, inestable y desigual de sus miembros. La atomización, la baja generación de excedente económico, una alta

competitividad y un bajo umbral de entrada, son algunas de las características que han impedido una centralización económica interna a este sustrato, lo que puede ser transformado si se prosigue con la inyección de crédito y nuevas tecnologías.¹⁰⁶

Otra característica es la multiplicidad de identidades que contribuyen a constituir este complejo conglomerado, y su inorganicidad político-social. Mientras que algunas de sus identidades, en especial las conectadas estructuralmente con el desarrollo de la economía empresarial, han alcanzado un grado elevado de organización (sindicatos obreros), el conjunto se caracteriza por una fragmentación organizativa (múltiples movimientos sociales y organizaciones corporativas, parciales en su representatividad genérica y locales en sus ámbitos, que por lo demás entre todas representan una pequeña parte de las bases populares). Dicha fragmentación resalta cuando se compara con el grado de cohesión, organización y relativa homogeneización alrededor de algunas identidades de la economía empresarial capitalista (corporaciones empresarias, grupos económicos). Esta visión sugiere la necesidad de una acción específicamente política para lograr la cohesión del subsistema como tal vis a vis los otros subsistemas.

El crecimiento y cambio de calidad de la economía popular requerirá de un esfuerzo fundante, que incluye, entre otras cosas:

- i) una reorganización de sus relaciones, comportamientos y expectativas internas, equivalente por sus alcances a las que están produciéndose en la economía empresarial moderna y en la administración pública;
- ii) establecer políticamente relaciones de intercambio más equitativas con los otros sub-sistemas económicos: la economía empresarial capitalista y la economía pública, regulando los salarios y ciertos precios críticos;¹⁰⁷
- iii) una adición substancial de los recursos productivos externos - es decir, no reproducibles actualmente en su interior- que limitan su desarrollo: tierra y servicios de infraestructura, crédito, tecnologías y recursos educativos dirigidos a este nuevo desarrollo, entre otros.

A su vez, la apropiación de estos recursos podrá hacerse a través de:

- 1) la reducción o anulación de las actuales transferencias de este sector hacia el resto de la economía (sistema fiscal en general, socialización de la deuda externa);¹⁰⁸
- 2) las donaciones de agencias de desarrollo y ONG;
- 3) la transferencia de recursos mediante procesos políticos (reivindicaciones de tierras públicas, reforma agraria, tasas preferenciales de crédito, subsidios a los servicios públicos utilizados, etc.); y
- 4) el desarrollo e internalización de su reproducción (en la medida que vaya haciéndose cargo de una mayor parte de los servicios de salud, educación, fondos de seguridad social, crédito, investigación tecnológica, construcción de infraestructura física, etc.), lo que a su vez puede crear otras limitantes externas que deberán ser encaradas oportunamente.

Todas estas acciones van no sólo en beneficio de los sectores más pobres de la sociedad, sino en beneficio de un amplio espectro de sectores populares y también del interés general.

C. Sistema fiscal y equidad estructural

No es suficiente con una inversión inicial de excedente y de otros recursos para garantizar el funcionamiento de una economía popular sobre sus propias bases. Es necesario también evitar que las estructuras que regeneran la inequidad erosionen y vuelvan a “informalizar” la economía popular. Esto requiere una reforma adecuada de los sistemas fiscales.

La equidad suele aparecer como una “igualdad de oportunidades” que se lograría nivelando la dotación inicial de algún factor (e.g. la educación individual) o atendiendo necesidades consideradas básicas mediante donaciones continuas. Como el desarrollo, el logro de la equidad debe ser visto como un proceso que puede llegar a autosostenerse dentro de estructuras adecuadas, o bien requerir continuas inyecciones de recursos dentro de estructuras adversas.

Para pensar esas estructuras favorables a una equidad autosostenida, puede ser útil tomar como punto de referencia macroeconómico un modelo de transferencias de ingreso basado en el criterio de transparencia y equidad fiscal. Esto va de acuerdo con el principio teórico impulsado hoy por el Banco Mundial y el BID, en nombre de la eficiencia

del mercado, de que cada quien debe pagar por lo que recibe (que implica el derecho a recibir un equivalente de lo que se paga).

Se trata de revisar las políticas fiscales de modo que los aportes al fisco de los sectores populares sean revertidos eficientemente en obras y servicios estratégicos, dirigidos a potenciar y articular la misma economía popular. Según esto, por un período prolongado, no debería admitirse ninguna transferencia neta adicional de recursos desde la economía popular a la economía empresarial capitalista o estatal. Asimismo, dado el grado de inequidad históricamente acumulado, debería reconocerse la deuda interna acumulada por las transferencias realizadas desde la “década pérdida” hasta el presente.

Esto supone que las obras de infraestructura y los servicios públicos que requiera el sector capitalista para sostener su competitividad sean pagados por ese mismo sector, sin pasar la carga a los sectores populares. Si se contraen deudas públicas para atender a esas inversiones, deberá asimismo asegurarse que serán pagadas por quienes se benefician directamente por ellas.¹⁰⁹

Pero esto no sería suficiente: hay mucha expropiación acumulada, y el mismo punto de partida debería ser rectificado. Una corrección indispensable es que se revierta la socialización del pago de la deuda externa. Quienes se beneficiaron con ella deberían pagar lo que reste, y la parte que han pagado injustamente los sectores populares debería devolverseles a través de operaciones especiales en su beneficio (swaps, etc.).¹¹⁰ Así el sector capitalista se interesará más en la renegociación de una deuda que deberá pagar con sus propios recursos.

Los sectores populares no deben continuar pagando la deuda de otros en nombre de la competitividad del sector capitalista y en base a la promesa de que luego vendrá la retribución en términos de derrame, pues un derrame capaz de reintegrar la sociedad está fuera de las posibilidades que abren las nuevas tecnologías en el contexto de la globalización desigual. Por lo demás, los sectores populares ya han venido haciendo un aporte forzado a la competitividad, a través de las bajas remuneraciones que reciben por su trabajo y la pérdida de seguridad social y otros derechos históricamente adquiridos y pagados con anticipación.

Es importante destacar que, por más que se descentralicen los servicios sociales a nivel local y autogestionario, siempre una parte de las políticas socio-económicas deberá permanecer en la esfera pública provincial, estadual o nacional, por razones de eficiencia económica o

de equidad distributiva. Una vez alcanzado un grado suficiente de desarrollo de la economía popular, y medida su efectiva contribución al erario público local y nacional, se podrán redimensionar los gastos sociales en consecuencia. Las ganancias en eficiencia que se registren por la reforma administrativa del Estado serán en beneficio de estos sectores, lo que hará que dicha reforma sea una cuestión de interés directo de las mayorías.

Igualmente, como se dijo, es indispensable dotar a la economía popular de recursos productivos, a través de la asignación de tierras u otros recursos públicos o socialmente improductivos.¹¹¹ Una parte del crédito y la ayuda para el desarrollo debe ir a estos sectores, que deberán pagar por ella cuando sea reembolsable (y otro tanto debe hacer el sector concentrado). Esto supone también que al menos las obras dirigidas a la economía popular se implementen de modo que la realimenten (compras de insumos, tecnologías mano de obra intensivas, etc.), minimizando las filtraciones hacia la economía empresarial capitalista.

En la medida que la infraestructura esté o sea conveniente que esté relativamente articulada o compartida por los tres subsistemas, no se trata de hacer diferenciaciones físicas sino de imputar las responsabilidades y usos correspondientes. No se está hablando entonces de dualizar las estructuras físicas o la administración pública, sino de hacer imputaciones equitativas de ingresos y gastos, y de diseñar programas diferenciados, aunque complementarios, admitiendo que la economía está compuesta por subsistemas que responden a lógicas distintas. Obviamente habrá algunas inversiones y gastos de interés general para toda la sociedad, que deberán ser compartidos sobre bases consensuales. Un sistema impositivo que financie esos gastos castigando progresivamente el consumo suntuario sería un aporte justo y congruente con la dramática perspectiva de las mayorías en estas sociedades.

Con esta reestructuración de los poderosos mecanismos fiscales, el impulso inicial a la economía popular hará posible que ésta pueda desarrollarse de manera autostenida como un polo integrado e integrador de la economía, con intereses diferenciados de los intereses del subsistema empresarial capitalista, lo que no impide que haya relaciones de mutuo beneficio con ese sector. Siempre habrá transacciones posibles a partir de los conflictos de interés que sin duda surgirán, y un crecimiento del sector empresarial capitalista no tiene que ser siempre visto como negativo para la economía popular. Pero el conflicto se acentuará y vol-

verá ingobernable si se pretende fundar la acumulación privada en el sacrificio unilateral del sector popular, o si se compite a partir de las actuales posiciones de poder por dotaciones originarias de recursos naturales o bienes públicos.¹¹²

D. El punto de partida del conocimiento

Plantear una alternativa colectiva de manera participativa requiere compartir cierto marco de conocimiento teórico que permita anticipar diversas variantes de acción y sus consecuencias a mediano y largo plazo para los distintos sectores. Por la misma naturaleza de la división social del trabajo que resultó de la acción conjunta del Estado y el mercado, dicho conocimiento está principalmente en manos de especialistas. Se requiere, por lo tanto, una inversión de trabajo educativo, que debe incluir a la enseñanza de las matemáticas, la lectoescritura o la técnica, como propugnan las nuevas políticas de educación básica, pero no debe ser limitada a ello.

También debe socializarse un conocimiento que haga inteligibles las estructuras que se imponen como sistema natural, que permita anticipar las consecuencias y el potencial de las acciones conjuntas de unidades aparentemente sin influencia, y que saque a luz el poder en todas sus formas. Es decir, un conocimiento útil para la predicción y la comprensión de fenómenos humanos, una propuesta de sentido que permita captar las estructuras que trascienden y sobreconforman las prácticas inmediatas de los agentes.

En lo que hace a la economía, esto implica develar que detrás de los precios y las regulaciones no hay procesos naturales inevitables, sino una distribución del poder económico y político que actualmente no corresponde al peso social de las mayorías populares. Implica anticipar adonde conducen las acciones que, aunque motivadas individualmente, conforman un verdadero comportamiento colectivo, como las llamadas “estrategias de sobrevivencia”. Implica ver más allá de agentes y relaciones económicas inmediatas, reconstruyendo las redes de relaciones que en conjunto determinan los resultados de la actividad económica de la unidad doméstica o del emprendimiento popular colectivo.¹¹³

Entonces, el punto de partida no es solamente el sustrato socioeconómico popular real, sino también el estado del conocimiento históricamente decantado bajo la forma de generalizaciones teóricas. Este no

es el lugar para reflexionar sobre la crisis de las ciencias sociales, o de la ciencia en general, pero un proyecto de la envergadura del de DH se basa en proposiciones teóricas, y para conectarlo con la construcción de una economía popular debe disponerse de teorías específicas para tal fin. Esa función de instrumentar la teoría -no bajo la forma de verdades definitivas sino como hipótesis racionales- es fundamental para la concepción y la concreción de una propuesta alternativa popular.

Pero si los intelectuales se limitan a cumplir la función de crear y hacer inteligibles las teorías pertinentes a los sectores populares, no es de extrañar que predominen los desencuentros. Aunque en América Latina se han dado convergencias, e incluso situaciones de “organicidad” entre intelectuales y dirigentes populares, esto muchas veces ha tenido más que ver con la necesidad del movimiento popular de tener mediadores para participar en la producción del discurso público, cuyas reglas de formación son controladas precisamente por intelectuales.

Una condición para superar este desencuentro es que el pensamiento teórico se alimente y corrobore dentro de un proceso práctico y también autoeducativo: la continua búsqueda y puesta a prueba empírica de formas -estrategias y mecanismos- más eficaces para resolver los problemas de la reproducción cotidiana. Si, como creemos, dicha búsqueda indica que esas formas alternativas están asociadas a valores, a instituciones, y a una distribución del poder diversa a la existente, se hará evidente la necesidad y sentido de conjugar las reformas económicas con reformas políticas y transformaciones culturales. Este proceso de búsqueda conjunta por parte de intelectuales, técnicos y las bases populares y sus organizaciones, requiere habilidades comunicativas que también deben desarrollarse expresamente.

Conjugando un proceso de experiencias exitosas con un proceso de autoreflexión, se puede dar ese proceso colectivo de aprendizaje de unos y otros, sin el cual siempre volverá a repetirse la dicotomía entre masas reactivas e intelectuales poseedores de “la verdad”. En esto ayuda la existencia de una tendencia objetiva a la ampliación continua de la gama de situaciones que cuestionan el mundo de la vida, es decir, lo inconsciente y por tanto incuestionable, en la medida que se emprende un cambio importante de las propias condiciones de vida. Esto da lugar a un enriquecimiento también continuo de la concepción del mundo por parte de los sectores populares y al planteamiento de objetivos cada vez

más ambiciosos, sin por ello abandonar el pragmatismo característico de la vida cotidiana.¹¹⁴

Como se indica, ese proceso se acelera si cabalga sobre experiencias económicas exitosas, que van dando seguridad para emprender otras tareas.¹¹⁵ Los aspectos subjetivos, fundamentales para la constitución de un sujeto popular heterogéneo, internamente democrático, no pueden ser presupuestos ni separados de los materiales, sino que son un resultado que sólo puede lograrse mediante el arduo proceso de comprensión y resolución de los problemas inmediatos que van progresivamente planteando los sectores populares.

En todo caso, este proceso no puede invertirse, comenzando por el resultado, hecho modelo, que la teoría prefigura. Una teoría de la economía popular no puede ser ni el detonante ni lo que caracterice una propuesta popular. Por un lado, porque contamos apenas con hipótesis insuficientemente fundadas como para orientar sin errores una intervención macrosocial. Corresponde que esas hipótesis, por tanto, sean conscientemente asumidas como tales por los sectores “beneficiarios”. Por otro lado, porque sólo un proceso de aprendizaje participativo donde teoría y práctica se realimenten, sin presuponer ni la verdad ni la eficacia de una u otra, puede producir un fortalecimiento democrático y duradero del campo popular.

¿Cómo puede hacerse esto si el campo popular queda delimitado como la sumatoria de los pobres, que tienen la sabiduría popular pero no el poder del pensamiento teórico y, por otro lado, separados de ellos, quedan la mayoría de los intelectuales y técnicos, los profesionales, los artistas, los comunicadores, los educadores mismos, caracterizados como “sectores medios” y presentados como los privilegiados que habrían medrado de los sistemas de seguridad social diseñados para los pobres?

El punto de partida es, también -pero no exclusivamente, como algunas variantes de la educación popular parecerían creer-¹¹⁶ *la cultura popular*: el saber práctico, los valores, los hábitos, las actitudes, las autojustificaciones, las visiones del mundo, así como los objetivos y prácticas económicas, sociales y políticas de los sectores populares. Es una cultura heterogénea, resultante de la compleja interacción entre las estrategias de dominación y las de resistencia a esa dominación. Contiene las contradicciones heredadas de la introyección de valores orientados por el ascenso social cuando su logro era posible sólo para una parte de la sociedad. Contiene, como rasgo duro que debe ser transformado, ten-

dencias individualistas de los sectores medios que no corresponden ni con las posibilidades reales de autorealización ni con la interdependencia real entre las situaciones de los diversos estratos sociales. Es una cultura subordinada, como ilustran algunos de sus recientes cambios: (a) nuevas jerarquías de valores (¿la estabilidad económica por sobre la honestidad administrativa?)¹¹⁷, (b) una nueva caracterización del Estado y su sentido (¿del Estado benefactor al Estado-impedimento?), (c) nuevas propuestas de actuación (¿ser dócil y productivo antes que reivindicar derechos?), y (d) nuevas interpretaciones de la historia de lucha popular (¿la derrota de las propuestas alternativistas?), todo lo cual viene del sistema de dominación cultural.

Partir de ese sustrato socio-económico-cultural, donde el pragmatismo y el inmediatismo se han acentuado en el contexto de crisis, requiere combinar (a) la acción comunicativa en busca de un proyecto de desarrollo participativo, con (b) la acción orientada instrumentalmente a mejorar de inmediato y de manera evidente las condiciones de reproducción material. Es esencial entonces no aceptar una separación entre lo simbólico y lo material. Se trata de participar en la definición del sentido de las nuevas políticas estatales, de los OI, de las ONG, y también de incidir -con conocimiento y con recursos materiales- en potenciar las prácticas económicas que experimentan cotidianamente los sectores populares. En el proceso de esa práctica renovada podrán ir emergiendo nuevas instituciones, nuevos valores, nuevas visiones del mundo y de sus posibilidades.

Cultura popular y economía popular deben entonces desarrollarse conjuntamente. No se trata de pugnar por nuevas instituciones y valores, según una racionalidad práctica,¹¹⁸ en el “frente cultural”, mientras se trabaja instrumentalmente en el “frente económico”, para lograr la sobrevivencia material. Se trata de ir avanzando en un proceso multivariado de aprendizaje y formación, donde la práctica de reproducción económica contribuya a generar nuevos valores e instituciones y el trabajo cultural vaya facilitando el cambio de perspectiva económica.

Esta tarea compleja sólo puede ser emprendida por múltiples agentes (políticos, promotores del desarrollo, dirigentes sociales y corporativos asistentes sociales, investigadores, educadores, técnicos y profesionales, artistas, comunicadores, pastores) incluídos en un amplio movimiento cultural, que abarque múltiples dimensiones de la acción social y formas organizativas -tradicional y nuevas-, que incluya múl-

tiples identidades de lo popular, que tolere ritmos no sincronizados de avance -admitiendo numerosos puntos de iniciativa, que puedan incluso turnarse en mantener el dinamismo, sin apelar a una prematura y tal vez inconveniente centralización-, mientras la experiencia se va decantando y la reflexión va haciendo inteligible el movimiento de conjunto a la vez que se desarrolla un nuevo paradigma social.

E. La centralidad (e insuficiencia) de la inversión en educación

Como planteamos más arriba, para nuestra concepción del capital humano, la principal política de inversión es la de educación -formal, informal o no formal-, dirigida a la expansión sistemática de las capacidades, destrezas y habilidades de sus portadores, pero también a la creación de un medio estimulante para el aprendizaje sistemático y acumulativo.

Las propuestas del PNUD sobre el Desarrollo Humano, y las de CEPAL/OREALC sobre la Transformación Productiva con Equidad, ponen a la educación, especialmente la llamada “educación básica”, en el centro de las políticas de desarrollo. Pero una inversión educativa limitada a la escuela no es suficiente y por sí sola es ineficiente. Como indica un reciente estudio (CEPAL, 1990 [b]), “la escuela no puede modificar, con tan escasa atención horaria, la lengua y la cultura que la socialización familiar ha transmitido en 10 a 12 años de vida de los niños. Más aún, puede decirse que la escuela sólo en débil medida (...) crea un espacio cultural alternativo al de las familias. (...) La escuela confirma más que modifica la cultura familiar y su función sería más de reproductora social que de productora de conocimientos”. Hace falta entonces una inversión simultánea en la educación de la comunidad, en lo que las organizaciones sociales, las ONG, los medios de comunicación y los recursos de educación no-formal en general, pueden jugar un papel relevante.

La opción entre educación de los niños, como inversión para el futuro, y educación de los adultos, como capacitación para el trabajo o como asistencia para los marginados del sistema educativo, es falsa. Esa aparente opción está apoyada en una visión estrecha del proceso educativo como proceso de aula y del aprendizaje como proceso exclusivamente individual. Para poner en marcha un proceso de aprendizaje autosostenido es necesario invertir simultáneamente en la escuela y en su contexto.¹¹⁹

Deben balancearse asimismo las consideraciones coyunturales con las de largo plazo. Ciertamente es que, por la naturaleza de los procesos de formación, la política educativa debe atender a cuestiones de largo plazo. Pero en estos momentos la coyuntura es determinante. No se trata sólo de hacer campañas de promoción para que se mantenga o acreciente la motivación inicial hacia la educación. La motivación inicial de individuos y grupos para participar en el sistema educativo debe ser sostenida por los resultados logrados en su vida cotidiana, así como por las anticipaciones visibles de su futuro, prefiguradas en la situación de quienes ya pasaron por procesos educativos.

Igualmente, si no es posible sostener una ayuda permanente para la inversión en educación, o si ésta va a financiarse con créditos, es necesario que uno de sus resultados sea aumentar la generación de recursos para substituir la ayuda inicial o para reembolsar los créditos, algo que la escuela no puede hacer por sí sola.

Para ser eficientes, las inversiones educativas deben considerar las otras condiciones que hacen al desarrollo del capital humano sustentable (motivacional y económicamente). Ese imperativo es razón suficiente para superar los enfoques sectoriales así como una focalización estrecha de la educación pública.

Es necesario crear un clima favorable a la educación de todos, cada cual con su modalidad y a su ritmo, pero todos valorando la adquisición y producción de conocimientos.¹²⁰ En particular, las madres juegan un papel crucial, pero debe evitarse reducir las al papel de instrumentadoras de los objetivos de salud, educación, etc. de terceros. Ellas mismas deben ser consideradas en sus propios términos en los programas de educación de adultos.¹²¹

Pero la motivación de los adultos por educarse, sobre todo en sectores pobres, está hoy estrechamente ligada a la resolución de penurias materiales inmediatas. Esto refuerza la idea de ligar la educación con el desarrollo de la economía popular. Pues si se trata de entrar en un proceso de realimentación entre conocimiento y economía, la economía misma debe ser dinámica, con creciente capacidad de autosustentarse reclamando y premiando niveles superiores de conocimiento.

Siempre es posible “agregar” una cuota de educación en programas dirigidos a resolver algún problema. En la práctica de las ONGD de América Latina abundan los ejemplos del “oportunisto” de los sectores populares, que están dispuestos a ser alfabetizados como parte de pro-

yectos para dotarlos de algún otro servicio básico. Pero esa misma práctica muestra que, una vez concluido el proyecto, no queda incorporada la educación como autoeducación, ni la capacidad de aprender se sigue ejerciendo de manera autónoma, pues aprender fue sólo un requisito lateral para lograr lo que realmente interesaba.

Para desarrollar una efectiva capacidad y necesidad de aprender, de buscar y asimilar conocimientos, de producir los propios conocimientos a partir de la reflexión y la observación, es necesario internalizarlas a través de una práctica suficientemente continuada y exitosa, que demuestre su utilidad. Por lo tanto, la calidad de los procesos de formación de capital humano estarán en relación no sólo a la calidad del proceso formal de enseñanza-aprendizaje sino a la utilidad efectiva de los conocimientos y habilidades adquiridos para mejorar las condiciones de vida de los educandos, sus familias y comunidades.¹²²

Una pedagogía centrada en el aprendizaje debe incluir las condiciones contextuales como lugar de realización del conocimiento, fase fundamental de la educación, pues el aprendizaje en su conjunto no se reduce al tiempo y al espacio del aula. Un contexto dinámico, participativo, que plantea continuamente nuevos problemas resolubles -de diverso grado de complejidad y esfuerzo comunitario- es altamente estimulante para el aprendizaje, sobre todo si contenidos y procedimientos educativos están abiertos a esa cambiante problemática cotidiana.¹²³ Además, el “contexto” no es sólo una condición externa más o menos favorable para la educación; el contexto es, en esencia, esa misma comunidad o sociedad humana a cuyo desarrollo quiere contribuir la educación.

Por otro lado, si lo que interesa es la eficiencia de la inversión social, medida en términos del costo/satisfacción de las necesidades de los individuos, las comunidades, y la sociedad en su conjunto, es indispensable reconocer que la inversión en educación requiere inversiones complementarias. Invertir en la escuela de una comunidad en crisis, sin inversiones que faciliten su desarrollo (otras políticas “sociales” y “económicas”), sería como invertir en una fuerza de trabajo sin instalaciones productivas, o en un embalse de agua sin tener en cuenta sus relaciones con el ecosistema local.¹²⁴ En consecuencia, con toda su centralidad, el sentido de la política educativa está ligado al del conjunto de las políticas públicas.

Lo que venimos planteando indica que promover la emergencia de un subsistema de economía popular es una tarea de escala social, que supone revisar las políticas públicas y las asignaciones de recursos por un período prolongado. Y dada la relación dialéctica entre el desarrollo de las bases materiales de los sectores populares y su constitución como sujeto político capaz de autorepresentarse en la escena política, parece necesario encontrar razones para que el empresariado capitalista y la clase política adviertan que una inversión social de esa magnitud y sentido no necesariamente es antagónica con sus intereses declarados: la competitividad y la democracia.

VIII. ¿POR QUE INVERTIR EN LA ECONOMIA POPULAR?

A. *Economía capitalista y promoción de la economía popular*

Por momentos, en la discusión contemporánea sobre la globalización parece suponerse que hay una única forma dominante de organización productiva, a la que otros sectores deben adaptarse so pena de quedar excluidos de la única vía posible de desarrollo: el sistema integrado de producción regido por empresas transnacionales sometidas a la competitividad en el mercado mundial. Serían características de dicho modelo: (i) el aumento de la flexibilidad, (ii) la reducción de costos y (iii) el mejoramiento de la calidad de la producción. (CEPAL/UNESCO, 1992, pag. 32).

Una visión más amplia debería admitir: (i) que existen diversas modalidades de organización empresarial productiva, que la propugnada es sólo una de las variantes, y que el peso relativo de cada una puede variar entre países; (ii) que la predominancia del sistema de empresas capitalistas no excluye la existencia de circuitos diferenciados de producción y circulación y, por tanto, la fragmentación de mercados, cuyos agentes no compiten directamente entre sí; (iii) que el conjunto de empresas capitalistas no puede cubrir todas las necesidades sociales legítimas ni tampoco puede garantizar las condiciones para un desarrollo autosostenido, por lo que se hace necesario considerar el desarrollo de otras formas autónomas de resolución de las mismas. Esto parece aconsejable en sociedades que han sido calificadas como “estructuralmente heterogéneas” y donde se están acentuando tendencias dualizantes.

La perspectiva de la gran empresa moderna

La nueva ola de modernización de las economías latinoamericanas significará el desarrollo de un sector empresarial integrado a los procesos de acumulación y comercio internacional, cuya competitividad dinámica requerirá una continua reinversión en actividades del núcleo empresarial más concentrado. Seguramente se argumentará que el desarrollo y la modernización nacional requieren que la dinámica de ese sector no se vea limitada por criterios extraeconómicos de integración social o redistribución drástica. ¿Cómo lograr entonces un consenso para movilizar los flujos económicos fundantes que requiere la construcción de una economía popular?

Están, por supuesto, las justificaciones morales en nombre de la equidad y la calidad de vida de las mayorías. Pero esto lleva a la focalización compensatoria en los sectores de extrema pobreza, perpetuando una reproducción de la vida humana altamente inestable en tanto: (a) depende demasiado del ejercicio continuo de la voluntad política, y (b) deja afuera a amplios sectores populares que no califican para esos programas y que sin embargo no pueden resolver sus necesidades básicas a través del mercado, con lo que contribuyen a aumentar la magnitud de la pobreza estructural. Desde una perspectiva popular, hay entonces interés por políticas que permitan forjar una base económica más autónoma para satisfacer las necesidades de la mayoría.

Desde la perspectiva de las clases dominantes, las políticas asistencialistas suelen justificarse también por razones políticas. El sector empresarial capitalista se ve forzado -o lo fuerza la clase política que vela por el conjunto- a contribuir a su financiamiento con parte de sus ganancias, pues la viabilidad política del sistema que legitima su existencia requiere mantener dentro de niveles soportables la dualización/exclusión permanente de masas urbanas y rurales.¹²⁵

Pero esta justificación saca a luz otro problema: para lograr la estabilidad política, la política asistencialista debe mantener satisfechas las demandas populares que, en el contexto de una economía de mercado excluyente, tenderán a ampliarse continuamente.¹²⁶ Ello vuelve incontrolables los costos de la política asistencialista (en tanto ésta debe legitimarse democráticamente) lo que limita de manera estructural la capacidad de acumulación y por tanto la competitividad dinámica del sector capitalista. Tomar conciencia de todo esto permite visualizar un

interés general (de base económica y política), de parte de los sectores populares pero también del sector capitalista y de la clase política, en favor del desarrollo de una economía popular, que permita cubrir las necesidades de las mayorías, pero dentro de un esquema en el cual la definición y satisfacción de dichas necesidades guarden mayor relación con las capacidades y esfuerzos de cada uno.

Tal interés general se refuerza cuando se agrega un interés específicamente económico por el desarrollo de la economía popular como otro polo económico interno, también moderno, de alta calidad, cuyo proceso de producción entre en relación no sólo con ofertas y demandas del núcleo empresarial concentrado sino con los mercados internacionales, contribuyendo así directamente a la dinámica del desarrollo nacional.

Finalmente, hay otra razón por la que es de interés general orientar las políticas sociales al desarrollo de una economía popular antes que al asistencialismo: el subsistema de economía popular no sólo produce bienes sino que reproduce el capital humano, de cuya calidad se dice dependerán tanto la competitividad dinámica del sector empresarial como la profundidad de la democratización. Por lo que invertir en él consolida una de las principales condiciones del proceso de acumulación de capital y del desarrollo democrático. Si se confía tanto en la iniciativa privada, ¡qué más motivación que la de los mismos trabajadores para ampliar sus capacidades en el desarrollo de su economía!

La perspectiva de la PYME

Las formas consideradas más avanzadas de organización productiva empresarial no son fácilmente transplantables. Entre otras cosas, porque cada forma de organización productiva requiere condiciones previas o coetáneas para su sustentabilidad. De manera inversa, dada cierta cultura o cierto sustrato histórico, las formas viables y más eficaces de organización productiva son relativas a ese sustrato. Si se tiene en cuenta esta hipótesis, no puede suponerse que hay un modelo universal de organización que se va a generalizar. Por momentos, la PYME aparece como la panacea capaz de resolver, en cualquier país, la contradicción entre el interés de las grandes empresas transnacionales y un interés nacional.

Patrizio Bianchi, al referirse al establecimiento de “redes de innovadores”,¹²⁷ un modelo que ha venido proponiéndose para el desarrollo de la PYME, afirma que el análisis de recientes experiencias muestra que las acciones gubernamentales en tal sentido sólo tienen éxito en la medida que la comunidad de innovadores “está sólidamente enraizada en una sociedad local socialmente estable y económicamente desarrollada”. Destaca al respecto la ausencia de ejemplos exitosos en regiones no desarrolladas. Si se acepta esta conclusión a secas se puede volver a caer en el círculo vicioso de que es necesario estar desarrollados para lograr el desarrollo. O bien, como preferimos concluir, que es ineficiente invertir recursos para el desarrollo de la PYME, vista como articulador del mercado mundial con una economía nacional más equitativa, sin a la vez invertir de manera congruente en fortalecer o desarrollar su contexto social de apoyo.

En una primera lectura, esto parece haber sido tenido en cuenta por la CEPAL en sus referencias a la democracia y a la equidad, y por el BID y el PNUD en su inclusión, como indicador de un alto grado de desarrollo del capital humano, de la existencia de una “comunidad de ciudadanos libres y comprometidos”.¹²⁸ Pero estas referencias se encuadran dentro de la clásica dicotomía entre política y economía: las condiciones sociales y político-jurídicas son vistas como el piso consensual que fija las reglas dentro de las cuales se desarrolla la acción económica o, en el mejor de los casos, como estructuras extraeconómicas en interacción externa con la economía. La reforma social aparece asimismo como una transformación extraeconómica -de estructuras también extraeconómicas- para que brinden la estabilidad política que requiere la sustentabilidad de la transformación productiva y del ajuste estructural.

Admitiendo la necesidad de alguna reforma profunda -no sólo social sino política- de nuestras sociedades, su contenido es inseparable de su vía de realización. Si se la piensa como un proceso fundamentalmente político-estatal, dentro de un marco democrático será condición necesaria, pero no suficiente, que lleguen al gobierno fuerzas de gran peso y legitimidad, con un proyecto de transformación y autotransformación. Sin embargo, es posible que el carácter estatal de la iniciativa reformista limite su contenido. La experiencia ha mostrado que movimientos y fuerzas políticas que llegan al Estado no pueden escapar totalmente a la lógica de reproducción del poder estatal.

Así, tanto para una concepción más amplia del poder, que lo ve como aspecto inmanente de todas las relaciones humanas, como para un proyecto de transformación política que intenta conjugar pragmáticamente la acción transformadora desde el Estado con la participación activa de sus bases sociales, una transformación productiva sustentable requiere transformar la acción económica desde las bases de la sociedad, lo que es imposible sin la acción voluntaria de los múltiples agentes populares, orgánicamente solidarios en un sistema de economía popular. Economía y política se vinculan aquí de otra manera, no como condiciones externas una de otra sino como aspectos de un proceso inseparable de democratización y desarrollo económico.

Aun sin pretender que el desarrollo de una economía popular determina el sentido mismo del desarrollo nacional, es posible mostrar su importancia como condición para lograr la meta de competitividad internacional con una creciente equidad interna. Ampliando nuestro esquema, habría en la economía nacional cuatro subsistemas relevantes: (a) la economía pública, (b) el sector de empresas transnacionales y las grandes empresas nacionales a él asociadas; (c) las PYME, amplificadoras del impacto del sector anterior al conjunto de la economía nacional; (d) la economía popular, articulación de las actividades económicas desarrolladas por las mayorías populares para su reproducción, y proveedora ella misma de condiciones esenciales para la sustentación política y económica de una competitividad nacional auténtica.

El sustrato socio-político y cultural que requiere el desarrollo moderno de la PYME no es una pre-condición separable sino que es constitutivo del mismo. Y en tanto su propio desarrollo depende de la participación libre y creativa de los sectores populares, debe alimentar las expectativas inmediatas de aquellos, en la actualidad centradas en lo económico. En otros términos, no puede constituirse en base a acciones exclusivamente en el campo político o cultural. Por lo demás, para no depender de continuas inyecciones de recursos, debe incluir actividades productivas capaces de generar o apropiarse una parte sustancial de esos recursos en la interacción con el sector empresarial y la economía pública.

Sostenemos que el desarrollo de ese sustrato -en función de la PYME o por sí mismo- debe ser orientado por el objetivo de facilitar la emergencia de una economía popular, predominantemente urbana, como tercer polo relativamente autónomo de la economía. El desarrollo de

la economía popular urbana, que en principio incluye a la mayoría de las denominadas microempresas¹²⁹, contribuiría a la estabilidad social, a la gestación de nuevas empresas, a proveer servicios a las PYME, y sobre todo a hacerse cargo de la reproducción ampliada del capital humano, proveyendo un sustrato en el que se darían varias de las condiciones que explícita o implícitamente reclama la CEPAL para la PYME:

- i) la visión compartida de que se está cooperando en un proyecto común, como reflejo de una solidaridad orgánica básica;
- ii) valores básicos compartidos respecto al trabajo, la eficiencia, la calidad, la justicia, la responsabilidad social de la propiedad privada y colectiva;
- iii) códigos compartidos y una eficiente red de comunicación directa horizontal, tanto para transmitir la información que permite a cada uno y al conjunto funcionar como para difundir la innovación;
- iv) niveles básicos de conocimiento compartidos, y mecanismos de aprendizaje colectivo permanente -formales y no formales-;
- v) la coexistencia de múltiples y variados puntos descentralizados de iniciativa (culturales, educativos, tecnológicos, económicos, ideológicos, corporativos, etc.) que no compiten antagónicamente entre sí;
- vi) la existencia de centros locales de decisión pública, capaces de operar de manera democrática y legítima en el interés común de la sociedad local.

Los recursos de las llamadas “políticas sociales”, implementadas por gobiernos, organismos internacionales, organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales (ONG), pueden jugar un papel central en promover dicho desarrollo, pues son los principales recursos disponibles que -al menos teóricamente- no son gestionados siguiendo el principio de la ganancia. Esto no impide que estén sometidos a criterios de eficiencia en el uso de recursos -mínimos costos para lograr determinados resultados- ni que en parte se organicen a semejanza de las empresas -como puede ocurrir con una compañía de préstamos a la pequeña empresa o un hospital estatal. Pero es fundamental que una parte significativa de dichas políticas vaya más allá de hacer donaciones a individuos o a microempresas particulares, pertenecientes a una comunidad

pero desgajadas de ella (como propugnan las políticas dirigidas a aliviar la pobreza extrema), y se invierta directamente en actividades comunitarias con la intención de favorecer el desarrollo desde abajo de las múltiples redes que refuerzan la organicidad y el dinamismo de la sociedad. Esto es mucho más fácil de lograr donde existe una sociedad local con una gran variedad de comunidades, una rica historia de alianzas y trabajos colectivos exitosos, y una proyección hacia la sociedad nacional. Estas condiciones se dan en general en las grandes aglomeraciones urbanas.

Se da entonces una convergencia: las PYME, como segmento articulador nacional de la economía con los núcleos más dinámicos de la economía empresarial capitalista, se desarrollan mejor sobre la base de ese sustrato orgánico, y a su vez la economía popular urbana puede ir más allá de la conexión unilateral (vía venta de fuerza de trabajo) que tiene con las grandes empresas, conectándose de manera más fértil con el mundo empresarial capitalista a través de las PYME, para asimilar nuevas tecnologías y realizar parte de sus productos y servicios así como una parte sustancial de su fuerza de trabajo.

B. Democracia y promoción de la economía popular

La definición socialmente amplia que adoptamos de esa posible economía popular y de su sustrato socioeconómico básico tiene intención política, en un triple sentido:

- i) desde la perspectiva de los intereses populares, por estar pensada para un proyecto de desarrollo humano que se propone ampliar la capacidad de dichos sectores para determinar las condiciones de su vida no sólo por su gestión directa, sino también mediante su acción en el sistema democrático que determina las políticas estatales y las reglas del juego social,
- ii) desde la perspectiva de la profundización de la democracia, porque creemos que, con una mayor autonomía material, las mayorías populares pueden contribuir a una democratización y estabilización efectiva del sistema político,
- iii) desde la perspectiva de la autodeterminación nacional, cuyo concepto y práctica no deben ser abandonados sino actualizados en un mundo en proceso de globalización, algo difícil de realizar

sin la presencia de un movimiento popular suficientemente autónomo en la escena política nacional.

Por el contrario, aceptar la focalización en la pobreza, si es que no en la indigencia, que proponen los OI, ONGD y algunos gobiernos, implicaría que “lo popular” excluye las capas de ingresos medios, a las capas con mayor educación y capacitación formal, etc. Esa segregación llevaría de hecho a:

- i) reducir la posible estrategia popular a la reivindicación de asistencia del Estado;
- ii) mantener la dependencia de donaciones y servicios “externos”, o del acceso a créditos limitados difíciles de reembolsar;
- iii) renunciar al desarrollo de formas de solidaridad orgánica -superando la mera agregación mecánica de intereses similares y por tanto potencialmente competitivos- que provean un suelo firme para la constitución e iniciativa de sujetos colectivos autónomos;
- iv) dejar el papel de intelectuales y técnicos y, en general, la iniciativa, en manos de los funcionarios de los OI o de los gobiernos o bien de los intelectuales o técnicos de las ONGD, contribuyendo a alimentar las estructuras clientelares que reproducen la subordinación.

Mas allá de las intenciones, la envoltura participativa -promovida desde arriba hacia abajo- que se viene dando a estas intervenciones, no logra evitar la reproducción de la dependencia. Esto, reconocido como el problema de la sostenibilidad de los programas, no puede ser resuelto directamente por las agencias, pues como agente externo, no les corresponde intervenir en la escena política. La alternativa -para estos agentes externos- es promover procesos de tal intensidad y amplitud que no sólo alivien problemas inmediatos sino que conmuevan desde las bases las estructuras de reproducción de la pobreza, confiando en que de tales procesos emergerán nuevos sujetos sociales y políticos.

Por lo pronto, para que del campo popular puedan surgir proyectos eficaces de desarrollo o transformación societal, es necesario que los sectores populares ganen autonomía relativa en su reproducción material y cultural, por lo cual estamos postulando la promoción de una economía popular capaz de autosostenerse y autodesarrollarse en vincula-

ción abierta con la economía capitalista y la pública. En particular en las sociedades urbanas latinoamericanas, donde se ha reconocido que tiende a concentrarse una problemática social crítica, tal opción es extremadamente difícil, sino imposible, si las bases sociales comprometidas se limitan al estrato separado de los pobres o los indigentes. En todo caso, difícilmente sería una contribución de la calidad que requiere una alternativa civilizatoria como la del DH.

Para ser dinámica, la economía popular debe incluir elementos social, organizativa y tecnológicamente heterogéneos pero complementarios. Debe incorporar universidades y centros tecnológicos, medios de comunicación de masas, ONGD, movimientos reivindicativos -como los movimientos barriales y sindicales, de la juventud, de liberación de la mujer-, movimientos con fundamentos ideológicos distintivos -como las comunidades eclesiales de base o corrientes políticas de signo popular-, movimientos étnicos, movimientos político-culturales como el de educación popular. Debe incorporar tanto redes de subsistencia como redes de intercambio cultural y científico, tanto organizaciones usualmente reconocidas como productivas como otras generalmente no reconocidas como tales (como los clubes, asociaciones de fomento, centros artísticos, etc.).

Para ampliar sus recursos, la economía popular debe apelar no sólo al intercambio mercantil, sino a la generación y movilización de recursos que requieren una acción directamente cultural para compatibilizar motivaciones personales o grupales con objetivos comunitarios y sociales (como la energía de los jóvenes para alfabetizar o vacunar, o de los vecinos para sanear el medio ambiente). Sin embargo, no es posible sustituir al mercado totalmente, y la economía popular debe buscar formas de acción mercantil eficiente, congruente con sus metas, así como pugnar por una regulación social y política más favorable de las relaciones de mercado. No estamos planteando, entonces, una propuesta anti-mercado.

La autonomía total es imposible, y hasta indeseable. Se trata de articular espacios de autonomía individual, familiar, comunitaria, local, popular, con la heteronomía proveniente del sistema capitalista nacional y, cada vez más, mundial.¹³⁰ Pero esos espacios no pueden limitarse a la esfera de la intimidad, de los afectos, del "ocio", por el mismo hecho de que el sistema tiende a excluir a grandes contingentes del acceso a los medios necesarios para sostener tales espacios. Debe entonces po-

tenciarse y extenderse a nivel social la esfera de actividad económica de base doméstica, para proveer esos medios, no como economía cerrada, aislada, sino en relación -en muchos sentidos necesaria y hasta saludable- con la economía capitalista global. No estamos planteando, entonces, una propuesta de autarquía.

Como ya se planteó, esta articulación no subordinada es posible en la medida que: (a) la globalización siga planteando de hecho la exclusión de contingentes masivos de la población, y (b) el dinamismo intrínseco del capital humano recree continuamente opciones alternativas al trabajo asalariado al capital como única forma de realización del fondo de trabajo. En todo caso, la autonomía no puede imponerse como imperativo moral, sino que debe crear sus propias bases de soporte material, y eso requiere propuestas eficaces, que resuelvan carencias inmediatas de manera digna y a la vez planteen un horizonte de desarrollo humano ilimitado.

Pero para avanzar en esa autonomía relativa, que implica una mayor libertad de elección de las condiciones de reproducción de la vida biológica y cultural, es indispensable superar el inmediatismo y la fragmentación, planteando proyectos de orden comunitario y social. Proyectos que superen la visión de que es mejor aislarse del sistema político, y que adviertan la importancia de incidir democráticamente sobre las políticas del Estado u otros organismos que influyen sobre las políticas públicas, así como de ejercer una fuerza económica unificada en el mercado. Es necesario trabajar en tensión entre la prefiguración de nuevas relaciones y la presión por la satisfacción de las necesidades más urgentes. Los dos elementos son fundamentales para el DH pero debe evitarse el etapismo: “primero, la sobrevivencia, luego, los proyectos de desarrollo”, avanzando simultáneamente en ambos, so pena de reproducir la dependencia estructural.

IX. LOS AGENTES DEL DESARROLLO: ¿CONFLICTO O COOPERACION?

Como ya apuntamos, la falta de alternativas por parte de los gobiernos nacionales y su dependencia respecto a las políticas del ajuste estructural -dependencia originada en las obligaciones de la deuda externa y los efectos de la reestructuración del capital a escala global-, han hecho que se asuman las fórmulas uniformes propuestas por el sistema

de organismos internacionales. Sin embargo, aun dentro de dichos lineamientos hay espacio para variaciones importantes.¹³¹ Pero mientras los gobiernos nacionales no retomen la iniciativa, cabe preguntarse quiénes pueden ser los agentes que impulsen una estrategia de desarrollo económico popular consolidando y ampliando los espacios disponibles.

La situación de inorganicidad y dependencia en que se encuentran las bases sociales y sus organizaciones, y su tendencia al inmediatismo, hacen necesario que sean técnicos, intelectuales, dirigentes sociales y políticos, los que promuevan alternativas que medien entre las necesidades inmediatas y las posibilidades de largo plazo. Intelligentsia e intelectuales están en gobiernos, organismos internacionales, ONG, universidades, organizaciones sociales, etc.. Y cada tipo de organización pone límites institucionales a lo que sus miembros pueden hacer o decir.

Así, salvo excepciones, los OI deben actuar a través de los gobiernos nacionales o, aún muy marginalmente, a través de ONG. Pero siendo los que tienen la iniciativa y una alta cuota de poder -por su capacidad para controlar recursos e influir en las políticas nacionales-, su relación con las ONG se convierte en cuestión clave para evaluar la posibilidad de promover una economía popular urbana. Por su historia de trabajo con los sectores populares y por la demanda de sus servicios como agentes de implementación de las nuevas políticas sociales, las ONG se ubican entonces en el centro de esta cuestión.

Otro posible agente del desarrollo de una economía popular son los gobiernos locales. Una de las constantes del proceso de reforma del Estado es la descentralización de funciones (y eventualmente de recursos) hacia los gobiernos municipales. Por otro lado, la última década motró que las fuerzas políticas con proyectos populares pueden acceder al gobierno de las metrópolis latinoamericanas aún cuando no puedan llegar al nacional. Aunque la situación de los municipios urbanos es difícil, por las estructuras heredadas, por la escasez de recursos propios y por los desafíos que les plantea la globalización, hay ya ejemplos que muestran que pueden ser una base institucional formidable para avanzar.

A. *ONG y promoción del desarrollo popular*

Según Rubén César Fernández, el “mito de origen” de las ONG latinoamericanas dedicadas a la promoción del desarrollo popular (ONGD) dice que, habiendo surgido en los años 50, proliferaron en los 70, siguiendo una trayectoria típica: pasaron de ser organizaciones asistencialistas, asociadas a la Iglesia Católica renovada, a ser organizaciones secularizadas abocadas a la política social.¹³²

En aquella proliferación de los 70 jugaron un papel tres factores que marcan el estilo de las ONG en la región: (a) el exacerbado autoritarismo estatal y la persecución de los intelectuales a que dió lugar en la región, (b) las dificultades para emplearse como intelectuales o profesionales en una región con un importante contingente universitario, y (c) las limitaciones de las plataformas más tradicionales de acción pro-poblacional: universidades, iglesias y partidos de izquierda, de los cuales la mayoría de las ONG se mantuvo independiente.

En algunos casos, las ONGD surgieron como “aparatos” de organizaciones sindicales y sociales, o como avanzada intelectual de un movimiento aún inexistente (indígenas, mujeres), pero aún en esos casos se mantuvo una alta valoración de su autonomía relativa.

Otro fenómeno que caracterizó la evolución de las ONGD fue la tensión entre la organicidad respecto a macroestructuras de acción (partidos políticos o movimientos sociales), inspirada por un pensamiento político, y la acción directa con segmentos locales inorgánicos, inspirada por una ideología “basista”.

La autonomía respecto a estructuras políticas e ideológicas nacionales suponía en cambio depender de fuentes internacionales de financiamiento, generalmente donaciones de parte de otras ONG internacionales o de agencias de gobiernos extranjeros. Generar proyectos “vendibles” y diversificar fuentes fue un mecanismo que en muchos casos ató las ONGD a modas o intereses no necesariamente surgidos de las bases sociales a las que servían.

El secreto con que se manejaron estas relaciones y los correspondientes flujos financieros puede remitirse a varios factores: (a) la proliferación de las ONG llevaba a una competencia por fondos en base a proyectos innovativos, a la vanguardia de los enfoques de moda; (b) las ONG trataban de mantener un balance entre su vocación de servicio y sus propios objetivos institucionales, generalmente no financiables, por

lo que eludían controles presupuestarios para tener mayores márgenes de acción; (c) el ambiente político represivo inducía a evitar controles estatales de sus actividades y financiamientos; (d) existían tensiones con las organizaciones sociales (OS) populares, que no veían con buenos ojos los salarios e instalaciones, muchas veces consideradas lujosas, de sus contrapartes en los proyectos de desarrollo.

La multiplicidad de relaciones y actividades a lo largo de su historia, junto con su pequeño tamaño y consiguiente ausencia de burocratización, y su capacidad para sobrevivir en contextos cambiantes, dan a las ONGD un halo de flexibilidad y de sostenibilidad valorado por las agencias donantes. Además, la instalación de un “estilo pobre”, donde no sólo no hay lucro sino que los salarios son relativamente bajos, ha llevado a ver a las ONG como alternativas de bajo costo para la implementación de políticas sociales.

Pero la competencia entre ONG y su dependencia respecto a donantes que tienen sus propias prioridades no siempre producen resultados saludables: amplios sectores y áreas de la política social quedan descuidados, en tanto no hay recursos para impulsarlos, mientras que otros con abundante oferta de recursos son sobredimensionados, produciendo superposiciones antes que una acción concertada e integral.

Una característica de las ONGD es que en general aspiran a generar, fortalecer o desarrollar una organización económica popular, capaz de hacerse cargo autogestionariamente de algunas de las condiciones materiales de su reproducción. Y esto se intenta mediante vías tan variadas como:

- i) el desarrollo de empresas mercantiles,
- ii) el desarrollo de formas de producción solidaria de bienes y servicios para el autoconsumo,
- iii) la educación y capacitación para el trabajo, o
- iv) la conformación de un poder coaligado en el mercado.

Como indica un representante destacado de la promoción del desarrollo, ésta cubre un amplio campo: “organizaciones económicas populares de variados tipos (talleres laborales, comprando juntos, huertos orgánicos, comunidades campesinas, etc.), tanto en sectores poblacionales urbanos como en zonas agrarias y campesinas; formas cooperativas y autogestionarias en distintos ámbitos de actividad y de servicios;

recuperación de tecnologías tradicionales, desarrollo de artesanías, intentos de socializar formas tecnológicas alternativas y apropiadas; actividades de educación popular, desarrollo comunitario y organizativo a nivel local, etc., que se traducen en la gestación de iniciativas varias que tienen un componente de actividad económica, que tiende a ser creciente dada la gravedad de los problemas de subsistencia; esfuerzos de variados tipos de promoción y organización de grupos y comunidades de base volcados hacia la recuperación del control local de las condiciones de vivienda, hábitat, medio ambiente, salud y condiciones de vida en general” (Razeto, 1987).

Se trata, sobre todo, de “no dar el pescado, sino enseñar a pescar”, o de contribuir a ello, mediante recursos técnicos y financieros, generando un capital organizativo, humano y material que debería autosustentarse una vez concluida la intervención del promotor.

Esta propuesta puede ser parte (o no) de la visión de una nueva sociedad, constituida desde abajo, mediante la institucionalización y extensión de formas más solidarias, que ha sido presentada como “desarrollo a escala humana”. En esa visión se destaca lo pequeño, lo local, lo experienciable, lo cotidiano, la resolución de necesidades sentidas (Max-Neef, 1986).

Pero esta acción con los pobres marginados -dirigida en lo inmediato a cambiar microestructuras- es cuestionada por la propia experiencia de que esos emprendimientos familiares o comunitarios difícilmente puedan autosustentarse aislados, y mucho menos continuar desarrollándose, en un contexto político-económico y cultural adverso. La cuestión de la totalidad y cómo cambiarla vuelve entonces a surgir aún cuando haya vocación por la particularidad y la resolución de carencias inmediatas antes que por la acción política.

La propuesta de los OI y, en especial, de la Banca de Desarrollo, de focalizar recursos para aliviar la pobreza (con creciente atención a la pobreza urbana), incluye la ampliación del papel de las ONGD al convocarlas como mediadoras de los nuevos programas sociales. Se trata así de aprovechar su experiencia con los sectores más pobres, su vocación de “trabajo social” (no orientado por el lucro) y su flexibilidad relativa por comparación con las estructuras burocráticas del Estado o las agencias internacionales de desarrollo.

Por el tipo de experiencia que han venido acumulando, las ONGD pueden aportar mucho a la construcción de puentes entre un ambicio-

so proyecto de economía popular enmarcado en la filosofía del DH y organismos dispuestos a dar crédito a los emprendimientos populares pero sin arriesgar la recuperabilidad. Sin embargo, se requiere un cambio en las concepciones básicas que subyacen esa experiencia para: (a) responder al cambio de escala que suponen las nuevas políticas sociales para todos; (b) ir más allá de intervenciones a nivel de establecimiento o grupo y promover un proceso social de autodesarrollo del capital humano. En este sentido, su eventual conjunción con las ONG dedicadas a la educación popular es asunto relevante.

B. Promoción del desarrollo y educación popular

El desencuentro entre desarrollo local y educación popular

Para Razeto, “los conceptos de ‘educación popular’ y de ‘desarrollo local’ sintetizan los principales aportes a la superación de la pobreza que han hecho las organizaciones no-gubernamentales de promoción y desarrollo que operan en los sectores populares” (Razeto, 1989). Sin embargo, “los pobres con que se ha trabajado no han podido superar de modo estable y definitivo su situación de pobreza”. Y la razón es, según Razeto, que “ambas orientaciones -las del desarrollo local y de la educación popular- se han desplegado independientemente y separadas entre sí.”

¿Por qué las prácticas de desarrollo local (DL) no han logrado de por sí sus objetivos de autosustentación?¹³³ ¿Cómo podría la educación popular (EP) contribuir al éxito del DL? Según Razeto, mediante la “toma de conciencia de esa identidad local, que se traduce en procesos de integración territorial de las experiencias en vistas de su propio desarrollo como comunidad local autoconsciente”.

Pero si la identidad es la resultante de una multiplicidad de relaciones, y estamos planteando la necesidad de una transformación estructural a través del desarrollo, no se trata tanto de “tomar conciencia” como de constituir esa identidad. Coincidimos con Razeto en que ello puede lograrse “generado una acción directamente encaminada a enfrentar y superar los problemas mediante las capacidades y el esfuerzo propio”, pero sólo si se proyecta que esa búsqueda debe llevar, por necesidad, a asumir una participación activa en el control de la gestión del Estado y, por tanto, a una participación política autónoma.

Al “explicar” por qué fracasan algunas iniciativas de promoción, Razeto afirma que: “lo que se olvida es que las personas afectadas por las situaciones de extrema pobreza no están particularmente dotadas de capacidades laborales, administrativas, gestionarias y empresariales. Por el contrario, si han sido excluidas del mercado del trabajo, si las empresas no les han otorgado oportunidades laborales adecuadas, es probablemente porque en la competencia por esos puestos no han mostrado estar en condiciones de efectuar los mayores aportes, o porque la productividad de su trabajo, o sus capacidades técnicas y administrativas, no han sido suficientes para convencer a los eventuales empleadores de que sus aportes serían muy elevados.” En coherencia con esa hipótesis, propone como remedio la calificación de esos recursos, lo que estaría en línea con la propuesta de DH de “invertir en la gente”¹³⁴.

En todo caso, desde la promoción del desarrollo popular se ha planteado la necesidad de una conjunción de la educación con la organización y con las prácticas productivas. Se reclama una educación popular más “instruccional”, proveedora de conocimientos útiles, aplicables inmediatamente, lo que no siempre ha caracterizado a las intervenciones de la educación popular (Coraggio, 1990, 1993b).

Requisitos de una educación para el desarrollo popular

Pero ello no sería suficiente. Hacen falta varios niveles de sistematización del conocimiento para completar el proceso básico de aprendizaje que requiere un proceso autostenido de desarrollo de la economía popular.

Partir de los problemas inmediatos. Para contribuir a desarrollar las identidades y el protagonismo de los sectores populares, una pedagogía adecuada es comenzar por los problemas de la vida cotidiana, desplegando una serie de ciclos cortos de diagnóstico-educación-acción para el desarrollo. El proceso de búsqueda de soluciones prácticas puntuales, implementables por los mismos sujetos que sufren esos problemas, debe ir acompañado por una reflexión más amplia, que examine comparativamente las diversas situaciones, sistematizando conocimientos y posibilitando generalizaciones empíricas válidas. Esto va más allá de una suma de capacitaciones específicas para resolver problemas dados, pues permite reforzar la capacidad de las comunidades para replicar autónomamente tal tipo de ciclos.

Formación de la capacidad de gestión. Parafraseando al Banco Mundial, debería conformarse una capacidad de gestión empresarial comunitaria, definida como la combinación de:

- i) una propensión moderada a asumir riesgos,
- ii) la asunción de valores de responsabilidad individual y solidaria,
- iii) una capacidad de planificación a largo plazo,
- iv) una habilidad organizativa y
- v) una habilidad para la producción de consensos.

Desarrollar esa capacidad de gestión y establecer su conexión con sistemas adecuados de información, puede ser la contribución central de las ONGD al desarrollo popular.

Desarrollo del pensamiento teórico. Para formar la capacidad de gestión es necesario desarrollar habilidades -de las comunidades, pero también de las ONGD- que trascienden las que se requieren para resolver los problemas inmediatos. Las capacidades que requiere un proceso de desarrollo autosustentado necesitan un aprendizaje mediado más por símbolos que por la experiencia, lo que implica un razonamiento abstracto y una capacidad para incorporar las experiencias de otros trabajadores o investigadores de la comarca, la región o el mundo, a través de su formulación teórica. Y dado el ritmo vertiginoso de los cambios que se esperan, esto requiere menos información lista-para-usar y más capacidad de buscar, examinar e interpretar la información adecuada.

Desarrollo de la capacidad comunicativa. Otra capacidad simbólica vital para la constitución de un subsistema de economía popular es la capacidad comunicativa, que permite cosas tales como:

- i) expresar públicamente intereses y puntos de vista, y defenderlos argumentando racionalmente, pudiendo realizar transacciones de mutua conveniencia con otros sectores;
- ii) escuchar y comprender al otro, sea un par o no, y a la vez poner a prueba la autenticidad de sus expresiones, a partir del examen de sus comportamientos;

iii) advertir, diseñar y transmitir normas de comportamiento, instituciones y pautas en general que contribuyan al desarrollo de la comunidad y sus individuos.

En esto, la educación popular puede aportar con su filosofía política de la educación, principalmente desarrollada alrededor de los escritos de Paulo Freire, que contribuirían a profundizar el discurso del desarrollo humano para un contexto latinoamericano. Por lo pronto, una contribución original serían los procedimientos para desarrollar las habilidades verbales de los sectores adultos pobres, un componente muchas veces olvidado de la capacidad comunicativa, usualmente erróneamente limitada a la lecto-escritura. Esto ayudaría a evitar una rígida división del trabajo con los sectores medios de la comunidad, que tienden a asumir la representación por su mayor dominio del discurso.

La conjunción de ambas experiencias -la de educación popular y la de desarrollo popular- será clave para el desarrollo pedagógico y didáctico que requiere un proyecto de desarrollo del capital humano. En efecto, esa conjunción supone preguntarse cosas tales como:

- cómo se enseña a producir con nuevas técnicas,
- cómo se introducen nuevos insumos y medios de producción,
- cómo se enseña a buscar y asimilar información pertinente para la actualización de procesos productivos, de comercialización, de gestión comunitaria, etc.,
- cómo se hacen generalizaciones válidas a partir de experiencias singulares, qué vinculación debe tener el proceso educativo con la práctica de esas transformaciones, quiénes son los agentes sociales claves en el proceso de desarrollo de nuevas conductas o capacidades de aprendizaje comunitario,
- cómo se puede institucionalizar la promoción de la innovación y su difusión.

Todo esto, dentro de la perspectiva aquí planteada del desarrollo de una economía popular desde-las-comunidades. Esta perspectiva puede contribuir a superar dos propensiones que predominan en la promoción del desarrollo popular: (a) la focalización en los pobres, y (b) el énfasis en la eficiencia de las microempresas. Esa conjunción de propensiones hace prácticamente imposible entrar en un proceso autosus-

tentado, y se corre el peligro de meramente reafirmarlas y extenderlas a través de la cooperación de las ONGD y la Banca de Desarrollo.

Las ONG dedicadas a la educación popular y las ONGD pueden aportar sus recursos organizativos y una amplia red de educadores y promotores, que tienen el espíritu y las energías que requiere una cruzada como la del DH y de la Educación para Todos. Pero esos agentes pueden ser ventajosamente actualizados, lo que de por sí será una inversión en el capital humano. Las ONG dedicadas a la EP pueden desarrollar una pedagogía y didácticas especiales para adultos en comunidades populares heterogéneas, y reencontrar las vinculaciones perdidas entre cultura y economía. Las ONGD pueden superar su tendencia a trabajar en ámbitos muy estrechos, de la microempresa, de la cooperativa, o de los emprendimientos familiares, sin la necesaria conexión con una perspectiva macroeconómica y, a la vez, política.

Las propuestas globales intentan un cambio cuantitativo en tal escala que -para ponerlo en términos operativos- sea capaz de modificar significativamente indicadores nacionales o regionales. La magnitud de la tarea requiere un cambio cualitativo: una rápida actualización, cooperación y convergencia entre las ONG de distintas vertientes, para poder cumplir con la responsabilidad de responder a la urgencia de las necesidades populares y a la vez promover el necesario cambio estructural de las actividades económicas populares. Dado el origen de recursos e iniciativas, se requiere además desarrollar relaciones con las agencias internacionales y los gobiernos, lo que plantea otras cuestiones que veremos a continuación.

C. Algunos problemas de las políticas globales que pueden preocupar a las ONG "históricas"¹³⁵

El papel del mercado

Un punto de preocupación en la relación entre OI y ONG es la centralidad que algunos OI atribuyen al mercado, al que ven como la institución que debe definir no sólo la distribución de recursos entre actividades, sino también quiénes tienen acceso a los bienes necesarios y por tanto quiénes tienen la posibilidad real de ejercer derechos supuestamente universales.¹³⁶

El mercado es un mecanismo que puede, correctamente regulado, facilitar la resolución de complejos problemas de coordinación y decisión económica. Sin embargo, no es fácil aceptar su reinado en América Latina.

Una primera cuestión es que, como consecuencia de la apertura, el mercado real que vendría a regir directamente la economía ya no es el mercado interno, sino el mercado mundial, el que está estructurado por una enorme concentración del poder en grandes conglomerados, y una fuerte intervención estatal de los países industriales más poderosos. Por lo tanto, los precios en ese mercado no reflejan exclusivamente costos y productividades ni la relación entre oferta y demanda efectiva -como indica la teoría de la competencia perfecta-, sino también esa estructura de poder. Proponerle a los países de América Latina que ese mercado real defina sus estructuras económicas y sociales, es demasiado pedir a pueblos pauperizados que aún aspiran a ser soberanos.

Una segunda cuestión es que no puede dejarse la producción de ciertos “bienes”, como los valores culturales, en manos de empresas orientados por el lucro, como las industrias educativas y los medios de comunicación. Además, el mundo de las comunicaciones de masas no es precisamente concurrencial, sino que en él impera un oligopolio cuyos agentes no se hacen responsables por las consecuencias sociales, ideológicas y psicológicas que generan sus producciones simbólicas. En este campo deben continuar operando otras instituciones (la familia, la comunidad, la sociedad, los movimientos culturales seculares o religiosos, el Estado, etc.) que no se rigen por las leyes de la producción mercantil.

Tanto la historia del “mercado real” en América Latina como las mismas teorías económicas del mercado real proveen elementos para sustentar estos puntos de vista, que los organismos orientados hacia el DH parecen compartir, en tanto, en relación a los “sectores sociales”, propician una fuerte intervención del Estado y de organizaciones no orientadas por fines de lucro.

El ambiente intervencionista

El tipo de políticas estatales impulsadas por los OI -y aparentemente también ahora los comportamientos propiciados para las ONG-,

son formulados a la luz de modelos cuya validez teórica no ha sido demostrada ni su legitimidad política construída.

De hecho, las nuevas políticas sociales pueden ser impuestas siguiendo la modalidad de condicionalidad utilizada para el ajuste estructural. Esto no sería extraño, dado que ya se ha ampliado el uso del poder de la ayuda o, lo que es aún más discutible, del crédito de organismos multilaterales, no sólo para imponer políticas macroeconómicas (que por último podría justificarse por su preocupación por recuperar los créditos) sino para:

- i) la adopción de determinadas instituciones consideradas superiores (como el régimen plural de partidos políticos);
- ii) el cumplimiento de determinados derechos humanos considerados inviolables (con un sesgo evidente: esos derechos son normalmente políticos, pero no sociales);
- iii) determinadas políticas respecto a la conservación de especies animales o vegetales o de ecosistemas, o a la producción de determinados productos;¹³⁷
- iv) incidir en conflictos internacionales o de interés internacional

Aunque algunas de estas acciones podrían ser legítimas -por ejemplo, por responder a un consenso en la Asamblea de las Naciones Unidas-, otras pueden ser un ejercicio arbitrario del poder en favor de intereses particulares de países, culturas o grupos económicos.

En esto se dan situaciones paradójicas. Un ejemplo es el del tratado de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (NAFTA). Los efectos sociales y políticos en Estados Unidos de una emigración de plantas industriales hacia México están llevando al gobierno norteamericano a presionar a su contraparte mexicana y a las mismas empresas privadas para que mejoren las condiciones salariales, de seguridad social y de trabajo de los trabajadores mexicanos. No hacerlo es visto como “competencia desleal”. Otro tanto está ocurriendo con las regulaciones medioambientales.¹³⁸

Mientras no se modifique este ambiente de intervención, la relación de cooperación de las ONG “históricas” con los OI puede verse continuamente afectada por conflictos alrededor de la soberanía nacional o, más específicamente, de la interpretación que las ONG puedan tener acerca de los intereses estratégicos de los sectores populares.

A raíz de la propuesta de DH ya se alzan voces que querrían urgir una intervención o condicionalidad en función de esos derechos considerados universales (López et al, 1993). Así como el Banco Mundial condiciona sus créditos a la adopción de una política de ajuste estructural, parecería natural abogar por un condicionamiento para que los gobiernos incluyan compensaciones a los efectos sociales negativos de sus políticas o proyectos.

Pero creemos que la mejor alternativa es que cada pueblo pueda autodeterminarse, sin necesidad de mentores globales. Esto a su vez requiere condiciones que pocas veces se dan y por las cuales las ONG históricas seguramente seguirán abogando:

- el desarrollo de una base económica con dinámica propia,
- una densa sociedad civil sobre bases de equidad social y de tolerancia,
- la representación autónoma de los diversos sectores sociales,
- el libre acceso a los medios de comunicación,
- el control de la corrupción y el clientelismo en la gestión pública,
- un sistema internacional que impida la arbitrariedad de parte de los países más poderosos, etc.

Y en la medida que aun no se dan esas condiciones, las ONGD históricas deben buscar maneras de cooperar con los OI en el interior de relaciones de dependencia a la vez que tratan de contribuir a superarlas.

El carácter global uniforme de las políticas

Aun sin la intención de pasar por sobre la soberanía de los pueblos, puede ser sumamente conflictivo que los OI diseñen políticas sociales uniformes a escala global. Se plantea aquí una contradicción de fondo entre la universalización deseada para ciertos valores humanos y el derecho a la propia cultura de los pueblos. Pero también se plantean otros conflictos entre intereses particulares dentro de una misma cultura (por ejemplo, entre medio-ambientalistas y grupos económicos transnacionales).

Tanto en los planteamientos sobre el DH como en la política de Educación para Todos, se declara que la especificación de las políticas sociales dependerá de cada cultura y situación histórica. Sin embargo,

no está claro cómo se establece el límite entre lo universal y lo relativo a cada realidad. Por ejemplo, la regla de focalizar en la pobreza extrema, que acompaña la propuesta de DH y la de la Educación para Todos, no sólo es una especificación que supone cierta definición de equidad y cierta teoría acerca de cómo lograrla, sino que además implica una decisión política que sólo gobiernos soberanos podrían asumir. Pues en tanto esa focalización no se realiza incorporando nuevos recursos sino reestructurando el uso de los remanentes, ni va más allá de mantener a los pobres en su pobreza, se propicia de hecho el surgimiento de nuevos pobres, provenientes de los sectores medios ahora excluidos por las políticas sociales. A la vez que se habla de modalidades participativas a nivel local, se determina desde la cúspide de los OI el nivel y el destino del gasto público y luego se exige a los gobiernos que construyan un consenso ex-post.

Aparentemente, no se pretende fundamentar las políticas globales en el consenso político (que hasta ahora es poco más que una apurada, si es que no obligada, adhesión de los gobiernos a tales políticas), sino en la validez técnica de las propuestas para lograr metas orientadas por valores supuestamente indiscutibles. En todo caso, antes de pasar a implementar políticas uniformes habría que revisar la validez de sus presupuestos teóricos y empíricos respecto a cada realidad concreta.

Por ejemplo, en el caso de la política de Educación para Todos, tiene especial importancia revisar la concepción pedagógica, la viabilidad económica y la eficacia dinámica de una política educativa que pretende ser sustentable. La seriedad técnico-intelectual exige reconocer que es muy aventurado proponer políticas similares para tan diversas sociedades y culturas del mundo (Coraggio, 1993b).

Por lo pronto, admitiendo la centralidad de las políticas de educación, como se indicó más arriba, la argumentación económica hecha por el Banco Mundial para afirmar la prioridad de la educación primaria es cuestionable para América Latina. Igualmente ocurre con la propuesta de focalizar acciones en la pobreza extrema. El desarrollo del capital humano debe ser recomenzado a partir de su realidad histórica, y el punto de partida latinoamericano no es igual al de otras regiones. En sociedades con importantes sectores medios, proponer la focalización en la pobreza extrema profundiza la polarización social, pues significa el empobrecimiento de esos sectores medios (salvo una minoría que pasa a la categoría de los ricos), sin sacar de la pobreza a los sectores estructu-

ralmente pobres. Y eso no contribuye a la gobernabilidad en sociedades pretendidamente democráticas.

Las ONG locales pueden contribuir a diseñar participativamente políticas sociales que atiendan a las condiciones reales de estas sociedades y que, sin embargo, se enmarquen en la filosofía del DH y atiendan al objetivo estratégico de consolidar las bases socio-económicas de un sistema político democrático. Pero esto nos lleva a los posibles problemas con sus contrapartidas nacionales.

D. ONGD y organizaciones sociales

Suele tomarse como un dato que las ONGD son reconocidas por las OS, a partir de su larga historia de cooperación y de abogar por los intereses de los pobres.¹³⁹ Pero esto no está exento de conflictos. De hecho, un problema recurrente en esa relación ha sido la falta de transparencia y autenticidad en las posiciones, tanto de dirigentes sociales como de miembros de ONG. De uno y otro lado hay objetivos organizacionales que no siempre convergen, y que no siempre son confesables. De uno y otro lado hay problemas de poder y representatividad dentro de cada organización. El compromiso ideológico y la dependencia de la relación con las OS para lograr fondos, han impedido a las ONG tematizar la cuestión de la corrupción y el clientelismo en las OS. La necesidad de legitimarse ante sus bases obteniendo recursos, ha llevado a los dirigentes sociales a limitar sus críticas al manejo de lo social que hacen algunas ONG.

En general, sería un error suponer que hay en las bases sociales un rechazo profundo al Estado y un especial interés en trabajar con ONG. Salvo situaciones especiales, como pueden ser las de las nacionalidades indígenas, que tienen cuestiones de fondo que cuestionar al Estado nacional, la crítica popular al Estado se debe menos a la naturaleza de éste que a su incapacidad coyuntural para dar respuesta a las demandas. Incluso la corrupción más evidente de los funcionarios puede ser admitida cínicamente si de alguna manera se van obteniendo recursos de los mismos. La insatisfacción de las necesidades básicas de los sectores populares es tan grande, que el pragmatismo presiona para que los dirigentes sociales acepten todo programa que venga a paliar esa situación de carencia, venga del Estado, de OI, o de ONG nacionales o internacionales.

Las OS tienen ya una larga historia de participar del discurso del poder para reivindicar y legitimar socialmente sus necesidades: debieron aprender a interpretar leyes y códigos, a descifrar el discurso político y tecnocrático y a redactar sus propios documentos en esas jergas, debieron tramitar siguiendo las normas burocráticas. Y, por sobre todo, debieron entrar en relaciones clientelares impuestas por una precariedad estructural que ahora se agrava (Menéndez-Carrión, 1986).

El hecho de que en el Norte se las llame muchas veces “organizaciones de voluntarios”, o de que en el Sur muchas ONG hayan surgido bajo el influjo del trabajo asistencial de las iglesias, ha generado la falsa idea de que en América Latina es fácil encontrar profesionales o semi-profesionales dispuestos a trabajar por objetivos sociales sin hacer reclamos institucionales o sin reclamar un ingreso suficiente que les permita vivir como tales.

Esto puede ser cierto para las organizaciones de base, donde el trabajo voluntario de miembros de la población está vinculado a la resolución de problemas de la propia comunidad a la que pertenecen. Pero no es necesariamente el caso de las ONGD, o de las ONG dedicadas a la EP, buena parte de cuyos miembros no pertenecen a las comunidades con que trabajan. Si bien los objetivos trascendentes de las ONG “históricas” serían éticamente contradictorios con el enriquecimiento o el lujo a costa de los fondos dirigidos a los pobres, la ausencia de sistemas de seguridad social o de sistemas de servicio social remunerados hace que la mayoría de quienes trabajan en estas ONG deban reclamar un salario como técnicos o profesionales, tal como lo hacen los funcionarios de los Ministerios de Bienestar Social.

Tampoco es correcto tener una visión idealizada de los objetivos de las ONGD. Para algunos, “ellas ven el desarrollo ‘no sólo como una actividad dirigida a producir cierto producto, sino como un proceso de desarrollo de la motivación y conciencia de la gente, de promoción de las habilidades de la gente de modo que se puedan ayudar a sí mismas y, a su vez, crear una comunidad y una nación auto-suficientes’ y ‘tienen un enfoque que enfatiza la participación de todas las partes involucradas en cada etapa del proceso de desarrollo’ (Haddad, 1983)” (Shaeffer, 1992). También se puede agregar que su población-meta son generalmente los más pobres. Pero no debe dejarse de lado que se trata de grupos con objetivos propios, no siempre trascendentes a la realización profesional de sus miembros. Esto es legítimo, y debe ser reconocido co-

mo tal, para sobre esa base acordar formas de cooperación más transparentes.

Lo normal ha sido que los dirigentes de las OS se vuelvan tomadores de opción entre las diversas ofertas de las ONGD, que actúan como mediadoras de recursos y a su vez necesitan una contrapartida social para legitimar su acceso a esos recursos, generalmente dirigidos a resolver problemas puntuales (salud, agua, pequeña producción, etc.). Como resultado, las intervenciones del conjunto de las ONGD en un determinado sector no responden a una política social integral, ni las prioridades de hecho corresponden con las que resultarían de una gestión popular de necesidades. A esto contribuye no sólo la falta de un marco estratégico propio sino la misma fragmentación del conjunto de OS.

Teóricamente, la visión de conjunto, la concepción de un interés general y el pensamiento estratégico se manifiestan no en la sociedad civil sino en instancias estatales. Pero aquí se plantea otra cuestión conflictiva que veremos a continuación.

E. ONGD y gobiernos nacionales

Por diversas razones históricas, las ONGD pueden tener menos problemas para cooperar con OI que con los gobiernos nacionales. Una razón es que los partidos en el gobierno son celosos del control de las masas populares y ven las intervenciones socio-políticas de las ONGD como un posible cuestionamiento de la legitimidad del poder político que detentan. Otra es que, en el contexto de un Estado que, por el ajuste, se ve privado de una parte de los recursos usualmente utilizados clientelarmente, la clase política utilizará toda fuente de recursos para alimentar sus redes clientelares, y las ONGD pueden verse en la encrucijada de tener que contribuir a alimentar esas redes en aras de resolver necesidades populares urgentes.

En todo caso, en tanto los recursos del exterior usualmente requieren la contrapartida o garantía de alguna instancia de gobierno, no hay mayor opción: una participación significativa de las ONGD locales en las políticas globales inspiradas por los OI supone entrar en relación con los gobiernos.

Cabe lógicamente pensar en una ampliación de las relaciones entre ONG internacionales y ONGD locales, lo que minimizaría la mediación gubernamental. Pero esto enfrenta el doble problema de que esas

ONG internacionales están tendiendo a dar prioridad a otras regiones y que, en muchos casos, su ayuda viene condicionada a la aceptación de determinados valores o políticas que no necesariamente representan los intereses populares en la región.

Cabe también la posibilidad de que se mantenga o cree un espacio de autonomía relativa, hacia el cual puedan canalizarse recursos con sólo informar a los gobiernos. Pero esto tiene otros problemas. Con todas sus limitaciones reales, el modelo de democracia representativa tiene una virtud: las acciones de los gobernantes pueden ser controladas por otras instancias de representación política y eventualmente de manera directa por el pueblo. Desde ese punto de vista, los modelos de decisión de los OI o de las ONG son teóricamente menos democráticos que los de los gobiernos.

Sin embargo, coyunturalmente, ante gobiernos corruptos, ilegítimos o insensibles a la situación de los sectores populares, tanto los OI como las ONGD pueden ser una mejor alternativa para lograr determinados objetivos sociales. Aun si hubiera en el Estado un partido o coalición con un comportamiento político democrático, no sería menos válido para las ONGD locales mantener abierta su relación con los OI y ONG internacionales. Sin embargo, no hay nada intrínseco en estas organizaciones que garantice que no serán utilizadas para defender intereses políticos, económicos o ideológicos particulares, nacionales o foráneos.

Es más, esa alternativa sí tiene un peligro intrínseco: la tecnocratización de las políticas, y la substitución de la voluntad popular por pretensiones de verdad basadas en sistemas filosóficos o científicos como criterio de decisión. En lugar de apelar a su legitimación por las bases sociales, la corrección de las acciones es autofundamentada por la inteligencia en valores supuestamente indiscutibles y en teorías supuestamente corroboradas. El problema de la representación de los intereses populares debe ser puesto entonces en el centro del análisis de los estilos alternativos de gestión de la política social.

Hay que tener en cuenta, además, que la mayor parte de los recursos que van a ser destinados al gasto social seguirán siendo estatales. Lo que aparece como nuevos recursos de parte de los OI son en general desplazamientos de otras líneas de crédito antes que recursos adicionales. Entonces, más allá de las coyunturas, sigue siendo necesaria una profunda reforma política que democratice los mecanismos del poder

estatal, como alternativa teóricamente superior a la entronización de una tecnocracia.

Mientras tanto, puede darse la situación de gobiernos democráticos que no cuentan con la capacidad para generar programas o proyectos, y simplemente se adhieren a las políticas que acompañan los recursos, buena parte de los cuales se gastan en contratar expertos internacionales para hacer esos proyectos. En condiciones políticas favorables, las ONGD podrían contribuir a fortalecer las posiciones locales en el momento de negociar recursos y políticas con agencias externas. Ello requiere un conocimiento a fondo de ese terreno, que en general las ONGD no siempre tienen pero pueden desarrollar con la práctica.

En todo caso, si bien puede especularse sobre la posibilidad de que partidos políticos con proyectos de desarrollo popular lleguen a posiciones de gobierno, la vinculación de las ONGD con el Estado debe plantearse como una presencia menos dependiente de la coyuntura, para posibilitar estrategias sociales sostenidas en el largo plazo.

E. ONGD y organismos internacionales

Mientras tanto, entre los OI y las ONGD “históricas” puede haber una relación de conveniencia. Las ONGD aspiran a reproducirse realizando acciones en favor de los intereses populares, y planteando con fuerza una alternativa popular, muchas veces en contraposición con los gobiernos de turno. No sólo para resistir el posible asedio del poder político, sino para ganar el consenso a través de la demostración de su efectividad, esas ONGD -ubicadas entre el pragmatismo e inmediatez popular y la lógica del poder político estatal- necesitan que entren en escena otros actores y recursos, que permitan balancear la presión clientelista de los partidos de gobierno, por un lado, y el inmediatez de las OS, por el otro.

La magnitud de recursos -presumiblemente alta en relación a los niveles de trabajo normal de las ONG- que requieren las nuevas políticas de educación para todos, de salud básica para todos, de servicios urbanos para todos, junto con la generalizada desocupación de los profesionales, harán que se multipliquen las ONGD dispuestas a trabajar en este campo, no siempre con la misma visión de potenciar un poder popular autónomo como objetivo. Este factor debe ser tenido en cuenta por las ONGD “históricas”.¹⁴⁰

Por otro lado, en tanto se propongan impulsar políticas que lleguen efectivamente a los sectores marginados, superando la ineficiencia de las políticas uniformes, generando variaciones adecuadas a las diversas situaciones concretas, y desarrollando la capacidad autogestionaria de los sectores populares, *los OI necesitarán el concurso de organizaciones mediadoras locales, con destrezas técnicas equivalentes a las propias, con conocimiento del medio y legitimidad ante las organizaciones o las bases sociales populares, capaces de establecer participativamente las necesidades concretas y los procedimientos más adecuados para cada situación.*

Pero dada su relación estructural con los gobiernos nacionales, los OI dependen de la voluntad política estatal para sentar a la mesa de trabajo a las ONGD nacionales. A la vez, requieren que éstas adopten pautas que les permitan hacer la conexión sin afectar su propia lógica administrativa. Esto es mucho más evidente con los Bancos de Desarrollo, que deben dar cuenta detallada de la eficiencia en el uso de sus fondos.¹⁴¹ Esto impone a las ONGD estructuras administrativas, estilos de programación estratégica y otros rasgos formales que se avengan a esa necesidad.¹⁴²

Se corre el riesgo, desde el punto de vista de las ONGD, de su burocratización, o de su conversión en aparatos parabancarios o paraestatales, lo que podría hacerles perder algunas de sus virtudes originales (flexibilidad, contacto directo con las bases sociales, vocación popular, etc.) y, por otro lado, podría comprometer su autonomía ideológica y política, alienándolas de participar más libremente en las luchas populares.

Todas éstas son contradicciones reales con las que hay que vivir. Como muchas otras relaciones conflictivas, una vez planteados los rasgos inamovibles de una y otra organización, en cada situación queda espacio para negociaciones y transacciones entre metas institucionales, pero ese espacio no puede ampliarse sin una historia de diálogo constructivo.

Sin embargo, el diálogo no es condición suficiente. Un reciente estudio de más de 450 proyectos del Banco Mundial en que hubo alguna participación de ONG mostró que los avances en el discurso van más rápido que los cambios reales. Las ONG tienden a ser utilizadas como expertas en movilización popular, para implementar componentes pequeños de proyectos diseñados por el Banco Mundial y los gobiernos

con el objetivo de compensar las políticas de ajuste, a su vez decididas sin consulta popular. Y un alto porcentaje consiste de nuevas ONG creadas para tal fin. Se registra asimismo una resistencia de parte de funcionarios “operadores” del Banco Mundial a tener que lidiar con estos nuevos interlocutores. Con todo, la tendencia registrada es a mejorar progresivamente (Nelson, 1993).

En todo caso, la vocación de las ONGD para trabajar en favor de los sectores populares y sus organizaciones sociales no puede concretarse sin recursos, y todas las tendencias indican que los recursos independientes de contactos con OI y gobiernos serán insuficientes para hacer frente a la magnitud de las tareas sociales que se plantean.

Por lo demás, la posibilidad de que una parte importante de la política social sea implementada transicional o definitivamente a través de ONGD significa que éstas deben actualizarse, reciclarse y reorganizarse para tal fin, lo que supone un trabajo profesional y no voluntario. Y esto requiere una dedicación que debe ser remunerada.¹⁴³ En tal sentido, la actitud de ver a las ONGD como mano de obra calificada y barata debería ser revisada por los organismos que la han tenido, si es que se quiere lograr una cooperación creativa y auto-sustentable.

Cómo conjugar estas nuevas relaciones con la autonomía de las ONGD, con sus objetivos institucionales y sus imperativos éticos, deberá definirse en cada contexto. Pero algo hay seguro: si las ONG “históricas” no asumen esta nueva situación, dejarán un amplio espacio para que surjan otras, algunas ocultando un objetivo de lucro, otras paraestatales, que podrán ubicarse en el marco del discurso social y ser capaces de dar servicios técnicos y conectarse sin mayores contradicciones con el aparato político-administrativo de los gobiernos y los organismos de crédito, pero sin los objetivos socio-políticos de desarrollo autónomo del campo popular.

No hay entonces salida “pura” a esta situación. Pero tal vez hay ciertas condiciones que podrían servir para avanzar en la búsqueda de soluciones útiles para el campo popular. Un reciente ejemplo puede servir: en el diálogo, por momentos áspero, entre un grupo de ONG y el Banco Mundial (ver documentos citados más arriba), se planteaba que el Banco Mundial debía -de la misma manera que reclamaba transparencia a las ONG- ser transparente e informar públicamente de sus proyectos y discusiones con los gobiernos. A consecuencia de esas discusiones, salvo expresa negativa de los gobiernos, el Banco Mundial está aho-

ra haciendo pública información que antes era considerada reservada. En el mismo sentido, el Banco Mundial acaba de anunciar que se abre una “ventanilla para reclamos”, donde grupos perjudicados por proyectos financiados por el Banco podrán abogar por sus intereses ante una comisión independiente, la que evaluará la situación e informará a las instancias pertinentes.

Estos avances son aún tímidos y no dejan lugar para idealizaciones, pero muestran que hay márgenes de negociación, que ciertos encuadres de las relaciones pueden modificarse. En ese mismo sentido, un marco más favorable para las ONGD y sobre todo para el campo popular sería que las discusiones sobre las políticas sociales fueran públicas y con participación de las organizaciones sociales representativas de los sectores afectados/ beneficiados por las mismas.

Otra condición que favorecería al campo popular sería la creación de un espacio público representativo, con participación de las diversas OS, organizaciones corporativas, ONG, instancias gubernamentales y OI, en el cual compitan, sean legitimadas y eventualmente aprobadas, las propuestas de proyectos y programas para el desarrollo con recursos públicos o con garantía pública. Dada la necesidad de contar con la presencia de las diversas instancias del gobierno, y de considerar demandas muy diversas, el ámbito nacional sería ideal para ese espacio, siendo un municipio el ámbito mínimo.

En esta dirección van teóricamente los Fondos de Inversión Social (FIS) promovidos por la Banca de Desarrollo para: (a) evitar una pulverización de las políticas sociales en innumerables proyectos pequeños, dado que dicha banca no tiene la flexibilidad que supone atenderlos, y (b) institucionalizar la colaboración entre el Gobierno (que debe respaldar los créditos) y las ONGD que se pretende contribuyan a implementar los proyectos. Sin embargo, los FIS enfrentan varias limitaciones:

i) Se da un doble conflicto que puede paralizar el uso efectivo de los fondos:

- el conflicto entre el partido gobernante, elegido democráticamente pero muchas veces visto como antipopular por sus políticas económicas, y las ONG que pretenden ser autónomas y a la vez representar las causas populares,¹⁴⁴ y
- el conflicto entre las mismas ONG para definir su representación en instancias como el FIS;

ii) No se trabaja por referencia a un programa integral, sino que los proyectos se tratan individualmente y entran en competencia a medida que van llegando, en una suerte de remedo de los mecanismos de mercado.¹⁴⁵

En lo relativo a las ciudades, lo más favorable sería crear corporaciones de desarrollo local, coherentes con una regionalización administrativa que corresponda a la ciudad y su área de interacción relevante. Un espacio de esa naturaleza podría permitir dar coherencia y sostenibilidad a las múltiples intervenciones si las evaluaciones se hacen por referencia a un programa de desarrollo local.¹⁴⁶ Otra condición para esto es la combinación de una efectiva democratización del municipio y su asunción de responsabilidades en el terreno del desarrollo económico local.

En última instancia, todo hace preveer que las políticas sociales van a ser llevadas a cabo por alguna combinación de estos actores: OI, Gobiernos nacionales y locales, OS y ONG de distinto tipo, algunas con vocación popular, otras sin ella, aunque capaces técnicamente de prestar servicios. La cuestión que aquí se está analizando no es tanto si la forma “ONG” es o no funcional para los OI, (y eventualmente para los gobiernos), en relación a las nuevas formas de política social, sino si las ONG “históricas”, que son parte de la cultura de nuestros países, van a participar y en qué condiciones.

Son muchos los problemas y las tareas pendientes. Los intelectuales latinoamericanos suelen comparar sus sociedades con las de Europa o con Estados Unidos. Pero si las compararan con las de otras regiones del mundo en desarrollo, advertirían que en América Latina existe en general una densificación suficiente de la sociedad civil y un suficiente desarrollo de la esfera pública como para que, con una apropiada vigilancia, una inversión masiva y diversificada de recursos no se filtre sin cumplir sus propósitos.

Las redes de ONG, OS, organizaciones corporativas, y el mismo desarrollo de las relaciones mercantiles y de la comunicación social alcanzados, aportan una condición favorable, desde el punto de vista organizativo, para que un programa diversificado en varios frentes de inversión sea apropiadamente canalizado hacia objetivos de desarrollo popular sustentable. Pero se requiere otra condición, en este caso político-ideológica: una estrategia común que enmarque las políticas sociales

y las dirija sistemáticamente hacia la promoción de la economía popular. Las ONG “históricas”, junto a las organizaciones del campo popular, pueden jugar un papel protagónico en diseñar y poner a prueba dicho marco estratégico. Sin embargo, la recuperación popular del espacio estatal -local y nacional- es fundamental para avanzar en un proceso que requiere entre una y dos décadas para producir nuevas estructuras equitativas y estables.

G. Gobierno local y descentralización

Hablar de gobierno -local o nacional- implica hablar del poder político estatal y, por tanto, del sistema político y sus procedimientos de decisión colectiva. En un proceso social abierto e innovador, como es el desarrollo de una economía popular urbana, es esencial que existan espacios de representación, participación y diálogo, donde las experiencias que se van acumulando sean confrontadas con las propuestas iniciales, evaluando, aprendiendo, rectificando, redefiniendo colectivamente metas y procedimientos.

Para ello se requiere un sistema político y de gestión democrático. Y aunque no hay nada intrínseco en los ámbitos locales que los haga más democráticos o participativos que los nacionales, se han abierto expectativas de que la descentralización actualmente en marcha contribuirá no sólo a la eficiencia sino a la democratización del Estado.¹⁴⁷

1. El discurso sobre la descentralización

Cualquier discusión sobre la descentralización se hace hoy sobre un trasfondo. Hay una especie de diagnóstico compartido, de punto de partida implícito del cual ya casi no se habla: estamos alejándonos de un Estado centralizado, es más, de un Estado centralizador. Y pocos defienden ese Estado del pasado, sobre todo porque es todavía difícil separar las estructuras estatales del uso que de ellas se hizo recientemente en América Latina.

Sin embargo, habría que recordar que ese Estado es el que se constituyó junto con nuestra identidad nacional, con el desarrollo de la ciudadanía y la institucionalidad democrática, con el establecimiento de un estado de derecho que permitió o que fue cristalizando las pequeñas y grandes conquistas sociales y políticas de las mayorías, que fue el

lugar desde el cual o para el cual se proyectaron las propuestas nacionales de desarrollo autónomo y de ruptura de la dependencia. Ese Estado, que fue efectivamente centralizador de recursos, fuerzas e iniciativas, es el Estado del que nos estamos alejando.

Junto con ese Estado se constituyó la escena política nacional y por lo tanto los actores políticos nacionales. Implicó entonces una forma de agregación, una forma de unificación parcial, constituyendo actores colectivos para la defensa de intereses sectoriales corporativos, de clase, ideológicos. Y esos actores colectivos se institucionalizaron como mediadores de intereses particulares para presionar al Estado o para acceder a posiciones en él.

En la discusión sobre la democracia y el Estado que acompañó ese proceso, jugó un papel muy importante el tema de la *representación*.¹⁴⁸ El carácter democrático de ese Estado iba a estar en buena medida marcado por el carácter de la representación, de las relaciones entre las bases de esos colectivos y sus voceros o activistas. De hecho, lo que se dio fue la emergencia de una clase de políticos, profesionales en la representación de distintos sectores sociales o económicos, en la interpretación/manipulación de los deseos de los ciudadanos, en la interpretación del momento histórico y, eventualmente, profesionales del arte de administrar y gestionar los recursos públicos. Y esa representación se dio de manera centralizada: eran fundamentalmente fuerzas, partidos, movimientos de orden nacional los que actuaban en este juego de la representación y lucha por el poder.

Por razones históricas o por razones de eficacia de ese sistema de representación, se dio una objetivación de las relaciones, una burocratización y una institucionalización de mecanismos, los que tomaron vida propia e impusieron su lógica a los actores. Tal fué el caso del mecanismo electoral, de la competencia por el electorado, cuyas reglas del juego debieron ser internalizadas por cualquier fuerza que quisiera sostenerse en el poder estatal, y eso influyó sobre sus proyectos y posibilidades de trascender la coyuntura una vez en el Gobierno.

Se llegó a producir una autonomización, una separación de los representantes respecto a sus representados, y la pérdida de responsabilidad de los funcionarios públicos con respecto a los ciudadanos o a los usuarios servidos. Todo esto fue correctamente visto como un problema para la democracia. La nueva clase de profesionales de la política, al controlar los recursos específicos requeridos para acceder al Estado, se

convirtieron en otra fuente de poder y de dominio. Entre otras cosas, pudieron usar recursos públicos para engordar la maquinaria burocrática o para hacer transacciones con grupos económicos o sectores sociales, como parte de los mecanismos de reproducción del poder.

A la vez, el discurso del poder homogeneizó forzosamente a la sociedad bajo la figura de la ciudadanía, debilitando o deslegitimando identidades, energías y motivaciones fundadas en lo particular concreto, y reduciendo la participación pública de las mayorías al requisito mínimo de las formas democráticas: la emisión del voto.

Este diagnóstico está implícito en muchas de las propuestas de descentralización. que se presentan como una panacea para resolver la mayoría de estos problemas. Esa descentralización, que supone transferir representaciones y atribuciones de las instancias nacionales a las provinciales o departamentales, y de todas las anteriores a las municipales o zonales, está presente en las discusiones de la reforma del Estado en toda América Latina.

En esa propuesta se da una alta valoración a lo local y a los nuevos sujetos de este proceso de descentralización, que serían las comunidades. Ya no los sindicatos u otros movimientos sociales nacionales, ya no las grandes fuerzas políticas nacionales, sino las comunidades, agrupamientos supuestamente conformados mediante relaciones interpersonales más directas, donde cada miembro es reconocido como persona y no como una categoría abstracta sobrepuesta a su persona.

Esta propuesta supone, sin embargo, algún grado de centralización, no es una propuesta de dispersión total. Para comenzar, se establecen niveles locales del Estado y del sistema político. Pero en el discurso se enfatiza también la importancia de la articulación horizontal de y entre las diversas comunidades, sin mediación estatal. Son importantes tanto a la articulación horizontal como a la multiplicación (y acercamiento a las bases) de los puntos de centralización. El carácter predominante -de reforma intraestatal o de fortalecimiento de la sociedad- que tenga la descentralización, dependerá de cada situación concreta..

En todo caso, aunque no se la evite totalmente, se limita el campo para la burocratización, al reducir la intrincada malla de relaciones intraestatales. Aunque hay que luchar contra la inercia de los comportamientos de funcionarios y ciudadanos, se espera que la descentralización permita un mayor control de los representantes y funcionarios; que permite una mayor posibilidad de recurrir a la asamblea, a la participa-

ción directa en el proceso de decisiones, evitando el sustitucionismo por parte de los representantes (ahora locales); que abra una mayor posibilidad de autogestión, es decir, ya no sólo de decidir qué hacer sino de hacerlo, implementarlo, controlarlo, revisando las decisiones y aprendiendo sobre la marcha las artes del gobierno.

Se espera también que esa experiencia de participación contribuya a cambiar la cultura política, reduciendo el peso de las demandas, de las reivindicaciones -que serían irresolubles dada la variedad de intereses particulares contradictorios en condiciones de recursos escasos- desarrollando en cambio ciudadanos responsables de resolver sus propios problemas, conscientes de las limitaciones existentes, sujetos de obligaciones y no sólo de derechos, y funcionarios orientados por la obligación de rendir cuentas ante quienes los eligieron o constituyen su población servida.

Se espera que ante un Estado descentralizado emerjan nuevos tipos de sujetos colectivos, más locales o menos universales, y más heterogéneos y participativos en su interior. Habría entonces un menor espacio para los movimientos sectoriales, para los movimientos de clase, y un mayor espacio para los movimientos comunitarios, pluriclasistas que, al compartir las condiciones colectivas de vida local, advertirían la necesidad de una acción interdependiente y de aportar recursos para avanzar en la solución de los problemas comunes. Esto no sólo generaría nuevos recursos, sino que reduciría el confrontacionismo, se valoraría la cooperación, la negociación, la transacción, el diálogo, el reconocimiento del otro, se respetarían sus perspectivas e intereses.

Pero si la descentralización abre, en suma, mejores condiciones para la democracia, debería ser instrumentada en función de la democratización social y política y no sólo de la eficiencia administrativa o la reducción del Estado.

2. La descentralización real y sus problemas

Entre el discurso y la realidad de los procesos de descentralización hay una distancia que puede explicarse en parte por el momento histórico en que se descentraliza, en parte por el sentido eficientista que le imprimen sus principales promotores. Y si se limita la eficacia de la descentralización como vía para la democratización, se limitará también su

eficacia para resolver los graves problemas económicos y sociales de nuestras ciudades.

En primer lugar, la descentralización que se está dando realmente en nuestros países no es sólo intraestatal: hay también una descentralización del poder del Estado hacia el mercado y los grupos económicos. La privatización de las empresas públicas o la reducción de la tributación pasa recursos de propiedad colectiva ya no de lo nacional a lo local sino del control político estatal al control privado de sectores minoritarios. Al mismo tiempo hay una reducción de la capacidad estatal para regular los procesos económicos. A la vez que se pasan más recursos a los grupos económicos, se los desregula. Como consecuencia, el traspaso de funciones al Estado local no va acompañado de los correspondientes recursos y capacidades jurídicas.

En segundo lugar, al mismo tiempo que se pasa un mayor poder al mercado, éste se hace global. La apertura de las economías nacionales a la competencia internacional implica que las posibilidades y los términos de intercambio entre las economías locales van a estar determinados por fuerzas que, lejos de ser locales, son de orden mundial. Todo esto trae aparejada una inédita concentración y centralización del poder económico del capital privado. Es decir, se está propugnando la descentralización del poder político al mismo tiempo que está habiendo una tremenda centralización del poder económico, donde 500 conglomerados controlan el devenir de la economía mundial.

En consecuencia, las sociedades locales y sus gobiernos o autogobiernos reciben una autonomía en buena medida vacía, en tanto no pueden relacionarse con una base económica propia, estable y establecida. Por ejemplo, si un gobierno municipal decide asumir funciones sociales y económicas nuevas, debe contar con una base tributaria propia, que al dinamizarse con sus políticas realmente el erario público permitiéndole encarar otros problemas. Pero si la base tributaria depende de una economía local que puede variar abruptamente como consecuencia de decisiones o procesos que ocurren en otros ámbitos, se reducen las posibilidades de emprender responsablemente programas de largo aliento. Otro ejemplo es el del gobierno municipal que negocia en condiciones desiguales la localización de empresas en el municipio ofreciendo ventajas tributarias o servicios subsidiados. Esas empresas tienen un enorme poder de chantaje pues, mientras su impacto en la economía local es muy grande, con las nuevas tecnologías es para ellas casi

indiferente ubicarse ahí o en otros sitios. Es muy difícil entonces extraer de la actividad económica local los recursos para fundar una autonomía real, y se entiende que los municipios recurran a la actualización de catastros y valores inmobiliarios como fuente cautiva y estable de recursos.

En tercer lugar, el proceso de doble exclusión de y en nuestros países, genera una polarización -económica, social y cultural- que debilita las bases de esa convivencia democrática a la que apunta el modelo descentralizador. Por el contrario, favorece la discriminación, el clientelismo, el resurgimiento de los notables locales, y puede ocurrir que sea el caciquismo o la beneficiencia -las formas tradicionales de dominio personalizado- y no el autogobierno por las mayorías los que reemplacen el dominio burocrático central. Es decir, en este contexto de polarización y de dualización, la democracia local tiende a nacer deformada.

En cuarto lugar, el modelo descentralizado viene a instalarse en un sistema de instituciones políticas, jurídicas y administrativas, y en una cultura política que tienen una gran inercia. Lo nuevo no siempre está sustituyendo sino que en muchos casos está superponiéndose a las instituciones que quiere superar, incorporando viejos agentes políticos que tienden a mantener posiciones, a refuncionalizar las nuevas estructuras para mantener su dominio.

3. ¿Es posible evitar una descentralización deformada?

Hemos visto entonces las posibilidades del modelo, y también las dificultades que enfrenta por las condiciones en las cuales se implementa. ¿Qué se puede hacer para evitar que la propuesta de descentralización, que debemos valorar por lo que puede contribuir a la democracia y a la resolución de los problemas más acuciantes de nuestras ciudades, no sea tergiversada y refuncionalizada en su implementación?

El gobierno local, ese espacio estatal renovado, difícilmente pueda surgir como forma más democrática si su institucionalización es dirigida desde arriba, sin un sujeto de base que lo sostenga y vele por su sentido. Pero las mayorías populares están concentradas en la lucha por la sobrevivencia económica. Por lo mismo, lejos de ser una reivindicación prioritaria de las bases sociales, la iniciativa de la descentralización viene de los gobiernos nacionales e incluso son organismos internacionales los que la están imponiendo. Por lo tanto, si se va a crear este es-

pacio de democracia y autogobierno local, tiene que ser construido contradictoriamente, desde abajo pero dentro del espacio que abre la iniciativa de descentralización que viene desde arriba.

La construcción de una voluntad política y de una base de recursos materiales para que la descentralización sea efectiva y no deformada deberán procesarse, en buena medida, desde abajo. Pero ello supone cambios significativos en las comunidades, la sociedad, los actores, las expectativas y los comportamientos. El desafío no es, entonces, apenas implementar y administrar un modelo de descentralización, sino desarrollar nuevas relaciones sociales, económicas y políticas. Y en esto, como hemos venido planteando, las propuestas para la economía local pueden jugar un papel decisivo.

4. Gobierno local y economía popular

¿Qué puede hacer por la democracia y la equidad estructural un gobierno local? Un gobierno local generalmente de orden municipal, cuya jurisdicción territorial abarca bien una fracción caprichosa de la gran ciudad, bien amplios sectores rurales en los que ésta se pierde, y cuyos instrumentos de política suelen limitarse a los tradicionalmente asignados según una concepción casi edilicia de lo urbano: control de cercos y veredas, barrido y recolección de residuos, construcción y mantenimiento de pavimento y redes sanitarias, control del tránsito, licencias de comercio y medios de transporte, policía de ferias y mercados, permisos de construcción y control de las obras, mantenimiento de plazas y paseos públicos, registro catastral y cobro de impuestos inmobiliarios.

El ajuste, la descentralización y los efectos de la globalización vienen a cambiar todo esto drásticamente. Se están pasando (o se pretende pasar) a los municipios un paquete de responsabilidades por servicios sociales -educación, salud, vivienda popular, programas de asistencia social a sectores indigentes- generalmente sin los recursos para satisfacerlas. Asimismo, se les pasa implícitamente la responsabilidad de promover la economía local al mismo tiempo que -como consecuencia de la apertura económica y la desregulación- quedan privados de obtener los usuales incentivos "artificiales" manejados por gobiernos provinciales o nacionales.

Uno de los problemas de este modelo es que pretende ser uniforme y aplicarse en todas partes por igual, desconociendo la existencia de ritmos, situaciones históricas y matrices culturales distintas incluso dentro de un mismo país. Por tanto, no es posible descentralizar en todas partes de la misma manera. Puede haber lugares en los que más que descentralizar hay que centralizar ciertas funciones. Hay lugares donde el municipio aislado puede crear sus propias bases materiales y otros donde esto es imposible, requiriéndose una federación de municipios o una redefinición de los mismos, o trabajar por regiones más amplias. Habrá países donde la escasez de recursos para la descentralización torna ineficiente tanto su repartición uniforme entre todos los municipios como su concentración en los más pobres siguiendo un principio inmediatista de equidad. En tales casos habría que concentrar recursos en aquellos municipios con mayor potencial para contribuir a un desarrollo cuyos resultados puedan realimentar al resto. Son opciones duras que hay que sopesar.

De hecho, muchos municipios quedan condenados a que su principal actividad económica local sea una mezcla de comercio de distribución o acopio zonal y sus servicios de apoyo, servicios personales, y servicios sociales para una población local con escaso dinamismo económico o, en el mejor de los casos, con una economía dual, donde las mayorías tienden a vivir en el desempleo o a emplearse precariamente, con bajos salarios.

Promover una economía popular no se reduce a impulsar la modernización de pequeños emprendimientos familiares o microempresas (tales como la proliferación de talleres de costura) sin esperanzas de mercado. Tampoco equivale a multiplicar los programas de capacitación en oficios que sólo en pocos casos permitirán acceder a empleos estables y bien remunerados, ni a promover programas de ayuda alimentaria que sostienen, pero no desarrollan la vida.

Promover una economía popular es mucho más que todo eso. Supone utilizar todos los recursos disponibles, no regidos por la maximización del lucro, para lograr la transformación del conjunto de las actividades económicas populares en un subsistema que se realimente con su propia dinámica y en el contacto con los otros subsistemas económicos. Supone modificar las relaciones de intercambio entre la economía empresaria capitalista y la popular. Supone controlar la canalización de re-

curso público de modo que se reviertan eficientemente y con equidad hacia el desarrollo de la economía popular.

Todo esto no puede hacerse sólo desde la sociedad civil, sin el Estado. La forma estatal apropiada puede ser el gobierno municipal, o una corporación de desarrollo metropolitano, o la asociación de municipios de una región metropolitana. Pero es condición sine qua non que esos aparatos estatales sean democráticos. Si democracia significa gobierno de la mayoría, esto supone tanto una reforma política fuerte del sistema político y de comunicación social como la institucionalización de mecanismos de participación activa de las mayorías populares en los asuntos públicos, en particular, en la captación y asignación de recursos. Supone, también, un cambio en la cultura política dominante, que ve en el Estado el trofeo de los vencedores en las contiendas electorales, haciendo casi imposible distinguir entre políticas de gobierno y políticas de Estado. Porque el proyecto de desarrollo de una economía popular requiere una política de Estado, continuada a través de los gobiernos, sostenida y controlada desde las bases sociales y dando cuerpo a un proyecto de desarrollo compartido.

El caso de la Prefectura de Porto Alegre

Un ejemplo de lo que puede hacerse, si se dan las condiciones objetivas y subjetivas, es el de la Prefectura Municipal de Porto Alegre, capital del Estado de Río Grande do Sul, en Brasil. Se trata de un gobierno que ha logrado legitimarse y ser reelegido¹⁴⁹ en una ciudad de un millón trescientos mil habitantes, de los cuales la cuarta parte está en condiciones de pobreza absoluta. Porto Alegre es centro de una región metropolitana que comprende 22 municipios y tres millones de habitantes (1994). El presupuesto anual de la municipalidad fué equivalente a 378,8 millones de dólares en 1994, habiendo sido aprobado para 1995 un presupuesto equivalente a 501,2 millones de igual moneda. Su base económica es fundamentalmente servicios (incluido el gobierno del Estado) y comercio.¹⁵⁰

Desde 1988 el gobierno popular ha venido innovando y aprendiendo de manera sistemática sobre las nuevas formas de gobernar participativamente, y ello ha arrojado como saldo la comprobación de la necesaria conexión entre política, economía y cultura. Para ilustrar lo

posible a partir de lo actual pero excepcional, proveemos a continuación algunos ejemplos de la acción del mencionado gobierno municipal.

- *Medidas para mejorar los términos del intercambio entre la economía popular urbana y el resto de la economía, utilizando los mecanismos de mercado*

Ferias modelo: están organizadas de modo de favorecer la competencia por calidad y precios de 120 productos de primera necesidad, habiéndose logrado reducciones de entre 10% y 40% debajo de la media de precios en los supermercados. Los horarios de las ferias son establecidos a fin de facilitar las compras de los trabajadores.

Centros de oferta: son lugares en la periferia de la ciudad habilitados para la venta directa de productos agrícolas a precios mayoristas por parte de pequeños productores rurales de la región.

Mercados hortícolas: están ubicados cerca de los centros de transporte público, con control de higiene.

Feria ecológica: aquí los productores ecológicos venden directamente a los consumidores y se realizan actividades para inducir mejores pautas de nutrición.

Compras colectivas: se organizan grupos de compra de bajos ingresos, gerenciados por pobladores de barrios o por trabajadores en sus empleos, quienes realizan pedidos periódicos que el Municipio adquiere al por mayor y distribuye pasándoles las reducciones de precios así obtenidas.

- *Promoción de nuevas actividades*

Pequeña y mediana industria. Parque industrial, incubadora de empresas tecnológicas y proyecto de Banco de Fomento para microempresas. Centro de informaciones sobre oportunidades de pequeños negocios, conectado con el Trade Point nacional e internacional.

Estudios participativos con entidades corporativas y universidades sobre el desarrollo de un Polo Tecnológico, una red de centros de investigación, industria y servicios para la modernización de la industria y la atracción de nuevas actividades.

Programas de ocupación e ingreso, procurando la realización de obras públicas de modo de maximizar esas variables entre los sectores desempleados.

Proyectos para mejorar las condiciones de trabajo e ingreso de trabajadores informales (reciclado de basura, producción de cerdos, autoconstrucción de vivienda y servicios de saneamiento, lavanderías, confecciones, etc.)

Producción para el autoconsumo: huertos educativos, cooperativas de autoconstrucción de vivienda, etc.

- *Transferencia de medios de vida a los sectores populares*

Programa de merienda escolar: a los alumnos (y a sus hermanos menores de 6 años) en las escuelas municipales.

Regularización fundiaria: de lotes urbanos ocupados por sectores populares.

Nuevos sistemas de imposición: captan la renta potencial del suelo que se autoriza a urbanizar.

- *Presupuesto participativo: “inversión de prioridades”*

Los recursos de inversión (alrededor del 17% del presupuesto total) se canalizan a obras según las prioridades decididas participativamente (en la definición del presupuesto de 1993 participaron directamente cerca de 10 mil personas y 650 entidades). Tal participación se hace a través de asambleas zonales y de comisiones temáticas (Transporte y Circulación, Salud y Asistencia Social, Educación, Cultura y Recreación, Desarrollo Económico y Tributación, Organización de la Ciudad y Desarrollo Urbano).¹⁵¹

- *Eficiencia administrativa*

Esta se aplica no sólo a la prestación de servicios municipales y trámites, sino a la administración transparente y eficiente de los fondos públicos, buscando extraer los mayores beneficios posibles del gasto en obras. Estas se realizan en creciente medida de acuerdo a las prioridades que fija un largo proceso de participación que se inicia con varias series de asambleas convocadas por las organizaciones sociales o corporativas

para determinar prioridades temáticas y demandas a nivel local, primero barrial y luego zonal, en las que se eligen delegados en proporción al número de ciudadanos presentes. Cada zona va llamando a los técnicos de Secretarías y Departamentos para que los asesoren o informen mientras preparan sus propuestas (por su lado, muchos Secretarios o Directores cuentan con una Asesoría Comunitaria, la cual les ayuda a encarar sus intervenciones en las comunidades).

Las Secretarías y Departamentos plantean sus “demandas institucionales” (esto incluye, por ejemplo, las inversiones técnicamente requeridas para completar o dar mantenimiento a obras ya iniciadas). De ese proceso resulta una propuesta de la Comunidad para estructurar la inversión, la que es asumida por el Consejo Municipal de Planeamiento y Presupuesto,¹⁵² formado por dos consejeros elegidos por cada una de las 16 zonas en que fue dividida la ciudad y dos delegados por cada grupo temático. Los Consejeros deben volver a informar continuamente a las Asambleas Zonales. Finalmente, aprobado el presupuesto, se forma una Comisión de Acompañamiento y Control de las Obras.

La participación da como resultado no sólo una jerarquía de prioridades sino propuestas concretas de proyectos de inversión. Una vez establecida una prioridad temática, se combina a su vez con la prioridad a las obras en las zonas más carenciadas, según lo indique un índice construido con ese fin.

El presupuesto que resulta de las negociaciones y acuerdos del proceso participativo es presentado para su aprobación a la Cámara del Concejo Municipal, donde los partidos políticos tienen su representación. Dicha Cámara, tradicionalmente encargada de discutir el presupuesto presentado por los técnicos e incidir con los propios proyectos de sus miembros, debe ahora sopesar que la propuesta sometida a su consideración no es un instrumento tecnocrático, sino que tiene detrás un largo proceso de decisión donde la ciudad participa mucho más directa y dialógicamente.

- *Proyecto Ciudad Constituyente*

En 1993 el gobierno abrió un foro de discusión pública sobre el futuro deseado para la ciudad por sus habitantes. Para ello convocó a entidades comunitarias, sindicatos, asociaciones patronales, universidades, asociaciones profesionales y ONG. Las discusiones se organiza-

ron en cuatro áreas: reforma y desarrollo urbano, circulación y transporte, desarrollo económico y financiación de la ciudad.

El proceso de democratización del Estado va avanzando y creando nuevas contradicciones. Por ejemplo, los Consejeros, en principio designados para representar a los habitantes de su zona, crecientemente tienen que tomar decisiones que afectan al funcionamiento de conjunto de la ciudad, o bien tener en cuenta grados superiores de carencia en otras zonas.

Igualmente, se hace evidente que la racionalidad técnica, desde una perspectiva de largo plazo, puede no coincidir con las necesidades inmediatas de la gente para la cual supuestamente trabajan los técnicos.¹⁵³

Del mismo modo, lo que al comienzo eran acciones puntuales pasaron a ser programas sectoriales y, por la propia naturaleza de los procesos racionales, mostraron la necesidad de intervenciones plurisectoriales, lo que finalmente llevó a hacerse cargo de la ciudad en su conjunto y, por tanto, de sus posibilidades a futuro (Proyecto Ciudad Constituyente, Proyecto de Polo Tecnológico). En consecuencia, el proyecto político democrático debe incorporar cada vez más intereses y perspectivas de otros sectores sociales.

En la medida que un proceso de descentralización democratizante se realiza con la participación de la ciudadanía, se desarrollan no sólo las capacidades de los profesionales y representantes políticos del gobierno municipal sino las de sectores amplios del pueblo y sus dirigentes sociales. Esto a su vez lleva a tematizar cuestiones que aparecían como naturales, a plantear la posibilidad de diseñar un futuro colectivo. Esto reclama una ruptura teórica, ante la necesidad de contar con marcos más complejos de explicación y comprensión de los fenómenos urbanos en el contexto de la globalización, sobre los cuales apoyar una estrategia racional de desarrollo para la ciudad en su conjunto.

Pero no sólo es necesaria una ruptura cognoscitiva, sino también una ruptura cultural. Hay que vencer la resistencia de técnicos y funcionarios a dialogar con la población, y la desconfianza de la población ante los funcionarios. Hay que superar la tendencia a aprovechar la oportunidad del contacto para resolver una demanda particular. Hay que motivar la participación directa de una parte aún mayoritaria de la población que no pertenece a organizaciones de base. Hay que vencer las resistencias de las fuerzas empresariales a dialogar con un gobierno po-

pular y a resignar parte de sus privilegios. Hay que enfrentar la resistencia del sistema político a ceder sus atribuciones y fuentes de poder personal y partidario.

5. La necesidad de un frente político-cultural de cambio

Para evitar la tergiversación de la propuesta de descentralización -cambiando las formas pero manteniendo las estructuras de dominio- y para servir efectivamente a la democratización y el desarrollo de la sociedad local, se hace indispensable una profunda reforma política. No una reforma administrativa del Estado, sino una reforma del sistema y la cultura política.

Se habla mucho de la reforma del mercado, y de la reforma del Estado -haciendo referencia en general al aparato administrativo del Estado-, pero el sistema político no aparece como objeto de reforma. Y al sistema político habría que reformarlo desde el mismo sistema político. La única salida a esta aparente contradicción es que surja una fuerza política que vaya más allá del partido político y del Estado en sentido estrecho, que vaya planteando tareas y buscando soluciones innovadoras, incorporando capacidades y voluntades en un amplio frente político-cultural de cambio. Constituir un frente que pueda encarar esta tarea histórica requiere un marco estratégico compartido que supere viejos lugares comunes y la lógica de reproducción del poder por el poder, redefiniendo la relación entre política y economía, así como entre política y cultura.

La relación entre propuesta democrática y economía ya ha sido planteada en capítulos anteriores. Podemos dar aquí ejemplos de otro campo: el cultural. Cualquier propuesta de cambio o cualquier nueva relación de lo político con lo cultural va a encontrar que los medios masivos de comunicación están controlados por grupos económicos, que sus programadores están atrapados por la lógica mercantil del rating (ponderado por la capacidad de consumir de los distintos sectores del público), y que sus programas tienen una gran acogida en los sectores populares. Va a encontrar también un sistema educativo en crisis, pero al que las mayorías siguen viendo como vía de superación o como canal de ascenso social.

Surge entonces la cuestión de cómo se plantean las alternativas a estos estados de cosas. Habrá quien plantee que hay que buscar alter-

nativas a la forma de la telenovela, vista como una forma degradada de cultura, o al informativo de “noticias”, y propondrá programas culturales donde, a través de una cámara fija, se dicte clase a la gente sobre lo que está pasando en el país o en el mundo, o programas con una gran sofisticación en el manejo de la imagen pero que tienen poco que ver con lo que es la cultura popular de partida, que tenderá a rechazarlos. Por el otro lado, se podrá plantear la anti-escuela, la substitución de los lenguajes profesionales por el lenguaje común de la gente, del maestro por el animador, de la transmisión de conocimientos técnicos por la concientización, todo lo cual podrá ser rechazado desde la misma cultura popular.

Puede suponerse que la gente ansía participar, y multiplicar en consecuencia los foros y reuniones de información y discusión, sin advertir que lo que las mayorías preferirían en principio es que el Estado les resuelva los problemas, y que una valoración diferente de la participación supone un cambio cultural profundo. Es necesario entonces reconocer y comprender el punto de partida de la cultura popular y todas sus contradicciones, para poder vincular la política, el cambio, con la cultura.

Esos frentes político-culturales, con una perspectiva global y una vocación nacional y latinoamericana, tendrían que asumir en su interior la heterogeneidad y las contradicciones del campo popular, evitando la confrontación a la cual puede llevar la descentralización a secas. Porque la descentralización puede conducir al enfrentamiento entre comunidades antes que al surgimiento de nuevos sujetos políticos capaces de autodeterminarse. Al articular en su interior esas identidades e intereses, ese frente político-cultural, más que un mediador externo, debería ser parte del entramado de la vida popular, de la vida cultural y económica, con capacidad para integrar en su interior múltiples puntos y tipos de iniciativa.

Una de las consecuencias de esto puede ser que, dentro del mismo movimiento, se dé una diferenciación de roles entre quienes, trabajando directamente con las bases, pugnan por la descentralización desde abajo -y desde su perspectiva ven al Estado central imponiendo límites innecesarios- y quienes, desde las instancias políticas centrales, asumen la tarea de consolidar una correlación de fuerzas que permita mantener abierta la posibilidad de una descentralización democratizante -y desde su perspectiva ven a los activistas locales como voluntaristas que

pretenden forzar los tiempos y situaciones políticas. Ambos representan momentos mutuamente necesarios que deben integrarse en un proceso dialéctico de democratización.

Pero, además, las intervenciones deben ser ellas mismas integrales. No obstante, contra eso conspira la fragmentación administrativa del Estado. La organización de un centro de educación pre-escolar puede llevar, por la misma necesidad del proceso de su desarrollo, a vincularlo con la comunidad, con la familia, con la economía, con la política. Pero si las intervenciones están burocráticamente sectorializadas, en manos de especialistas, e institucionalizadas en secretarías planteadas como cotos administrativos, se reducen las posibilidades de ayudar a transformar y a construir desde abajo.

Contradictoriamente, la misma cultura sindical de las organizaciones de empleados públicos, al defender estrechamente intereses por lo demás legítimos, puede operar como factor de esa resistencia al cambio.

En resumen: a menos que se constituya como parte de un proceso de reforma del sistema político y de los sistemas de reproducción económica y cultural, la descentralización puede ser sólo un divertimento y no un instrumento efectivo de democratización. Advertir esto y operar estratégicamente requiere un movimiento político-cultural de orden nacional. En esa medida, más que fragmentar la sociedad en búsqueda de nuevos sujetos sociales o políticos, es necesaria una radical rearticulación de lo local, lo sectorial y lo nacional, de la comunidad, la sociedad y el Estado.

Así como se están recomponiendo las fuerzas económicas a nivel global, es fundamental recomponer creativamente las fuerzas políticas y sociales nacionales. Esto supone redefinir la relación entre política, economía y cultura, posibilitando el desarrollo de sujetos que, fundados en las prácticas participativas desde lo local, fortalezcan su capacidad para ser interlocutores en la búsqueda de nuevos balances y nuevos sentidos universales.

La desnacionalización del poder político (en el sentido de dejar de ser un poder de ámbito nacional) debe abarcar un doble movimiento: por un lado, sí, la descentralización, pero de modo que implique una mayor articulación de la sociedad, del poder social y del poder político, y que dé fuerza adicional antes que debilite al poder político nacional, si éste es un poder político legítimo. Esto implica advertir que en los pro-

cesos de conformación del poder no hay una suma-cero; que limitar el poder del Estado nacional no sólo no es la única forma de potenciar a los Estados locales, sino que incluso puede debilitarlos; que el poder de ambos -o sea, la capacidad de decidir, incidir, y autodeterminarse- puede y debe crecer al mismo tiempo, so pena de dejar a los poderes locales inermes ante el poder global.

Por la misma razón, mientras por un lado toma cuerpo una descentralización democratizante a nivel nacional, por otro hay que avanzar hacia un nivel de regionalización supranacional, construyendo una voluntad política común de las sociedades locales y nacionales de diversos países, como interlocutor colectivo en la escena política mundial. Porque es en la escena global donde se resignifican regresivamente las mejores propuestas de descentralización. Si no podemos volver a ser interlocutores válidos, dejar de ser meros tomadores de opciones en el orden mundial, será difícil lograr la democracia desde lo local. El error aquí sería creer que hay que optar.

POSTFACIO

¿Cuál es el sentido de proponer la perspectiva de una economía popular en nuestras ciudades? La ciudad con que llegamos al fin del siglo ha perdido su rumbo. Esto como consecuencia del nuevo modo de desarrollo y su proceso de globalización, que tienden a dividirla entre una plataforma moderna, altamente organizada e integrada dinámicamente al mercado mundial, y un “resto de la ciudad” inorgánico, descapitalizado, plagado de problemas sociales y fuente de preocupación sistémica, sea por razones éticas o electorales.

Como caricatura, tal dualización tiende a manifestarse en dos modelos separados de gestión. Para la primera: privatización y transnacionalización de los servicios, políticas públicas de inversión en infraestructura para asegurar su competitividad, concertación, valores de crecimiento y competitividad. Para la segunda: autoayuda y autogestión local, políticas públicas compensatorias y de contención del estallido social, manejo clientelar de los recursos, valores de sobrevivencia y solidaridad.

Pero la realidad no es una caricatura. De hecho, predomina una confusión discursiva y de acción que abre espacios para otras posibilidades. Se impulsa la descentralización, pero sin recursos para hacerla efectiva. Se propugnan la democratización y la participación, pero sin bases materiales para la autonomía de las mayorías. Se pasan responsabilidades al nivel local, pero las autonomías locales son vaciadas por las fuerzas globales -las del mercado y las de las políticas homogeneizantes de los organismos internacionales. Se enfatiza lo participativo y comunitario, pero las redes de comunidades urbanas son erosionadas por las políticas de focalización en la pobreza extrema o los programas de modernización de la microempresa. Se habla de competitividad auténtica, pero de hecho se va a una competitividad basada en la depreciación de las condiciones de vida de los trabajadores. Se habla de sustentabilidad, pero se arroja a los gobiernos a una competencia feroz y cortoplacista

por atraer la inversión de capital a cualquier costo. Se propugna la inversión en la gente y el desarrollo humano, pero se invierte en moldear recursos humanos flexibles para un capital deshumanizado por la fuerza de la competencia y su propio impulso acumulador.

Sin utopías movilizadoras, sin paradigmas creíbles, debemos buscar en ese campo de contradicciones un nuevo rumbo para nuestras ciudades, que no puede ya ser el que fuera deseable bajo el modo de desarrollo industrial. Se requieren proyectos sociales que -aceptando responsablemente la fuerza y perduración previsible de las tendencias a la globalización- tiendan a desarrollar el espacio de lo posible desde la perspectiva del interés de las mayorías urbanas, un espectro amplio que no se limita a los segmentos de pobreza absoluta.

No se trata entonces de ubicarse fuera del sistema global o del espacio de ideas que el mismo admite. Por eso se acepta como punto de partida la filosofía del Desarrollo Humano, porque lleva al límite actualmente posible un discurso crítico y potencialmente eficaz de la realidad contemporánea. Por eso no se propone pensar una alternativa al sistema capitalista -eufemísticamente llamado "de mercado"- sino avanzar en la superación de situaciones moral y políticamente insostenibles, desde el interior de los amplios espacios sociales y políticos que abre la misma exclusión económica y política. Por eso se habla de un tercer polo o subsistema: la economía popular, en contradictoria interacción con la economía empresarial capitalista y la economía pública. Por eso no asumimos una perspectiva meramente económica, sino también política, rechazando la opción dicotómica entre Estado o sociedad.

Creemos que, si todavía tiene sentido hablar de un interés general en los países en desarrollo, la promoción de una economía popular urbana es de interés común para un amplio espectro social y político. Esto no significa que tal propuesta sea apenas funcional y esté exenta de contradicciones en relación a las fuerzas actualmente dominantes. Es más, es en el juego de esas contradicciones -en especial, aunque no exclusivamente, desde nuestras ciudades- que puede darse un desarrollo del campo popular y de su presencia efectiva en la escena democrática. A la vez, es allí donde pueden plantearse opciones más dinámicas y autodeterminadas de desarrollo nacional y regional, capaces de inspirar nuevas alianzas estratégicas.

La perspectiva aquí esbozada puede orientar investigaciones, interpretaciones y propuestas de acción, sobre todo en el terreno de la de-

nominada política social. Apenas pretende contribuir a la búsqueda científica y política de nuevos sentidos y propuestas. Propuestas basadas en hipótesis diversas al sentido común legitimador, pero plausibles. Propuestas que incidan tanto en la superación de las acciones meramente tácticas de las ONGs y de las organizaciones sociales de base, como de las políticas sociales meramente compensatorias de los gobiernos y organismos internacionales. Es también una perspectiva que pretende contribuir a buscar un contenido substantivo para las tendencias a la descentralización y la democratización que están operando de manera universal.

Bien formuladas, las propuestas concretas que esta perspectiva puede inducir serán económicamente factibles, pues los recursos requeridos para su impulso inicial existen, aunque están todavía -en diverso grado, según el caso- sujetos a la lógica de la sobrevivencia o a la de la compensación social y el clientelismo político. En cuanto a su factibilidad política, eso es materia de una construcción en la interfase entre Estado y sociedad que sólo puede ser mera voluntad política en un momento inicial, pues, para ser sostenible, deberá basarse en el desarrollo exitoso y la institucionalización de las nuevas experiencias económicas populares.

Notas

- 1 La investigación que fundamenta este trabajo fue realizada en el Centro de Investigaciones CIUDAD y posteriormente en el Instituto Fronesis (Ecuador), a través de convenios con la Fundación Grupo Esquel-Ecuador y con el Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL). Posteriormente, el Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México nos invitó a dar forma a este libro. Agradecemos a dichas instituciones, y a Rosa María Torres, cuyos comentarios y revisión de estilo contribuyeron a mejorarlo.
- 2 Ver: Portes, 1989.
- 3 Una estimación gruesa es que, aún en los países industrializados, solo una cuarta parte podría ubicarse de manera estable como trabajador asalariado, con otra cuarta parte participando esporádicamente y la mitad restante definitivamente excluida. Ver: Gorz, 1988, citado en CEPAL-UNESCO, 1992, p. 117.
- 4 Los requerimientos globales de nuevos empleos previstos para la actual década son de mil millones de puestos, una cifra considerada inalcanzable. Por otro lado, la precariedad del empleo (subcontratación, empleo parcial y por corto plazo, etc.) aumentará como resultado de las estrategias de las empresas para ganar flexibilidad y reducir costos. En América Latina (donde es un fenómeno básicamente urbano), mientras el índice de crecimiento de la PEA será de 127 en el año 2000, el del empleo apenas alcanzará a 114, esto sobre una base ya deficitaria (año

- 1990=100). La gravedad de la situación se manifiesta en el uso cada vez más difundido del término “redes de seguridad” (*Safety nets*), destinadas a acolchonar la caída inevitable de enormes contingentes no integrables. Al creciminetto moderno. Ver: PNUD, 1993.
- 5 De hecho, muchos cambios asumidos como definitivos ya comienzan a producir fuerzas hacia la restitución o renovación de instituciones e ideas supuestamente enterradas. En parte esto es lo que pareció simbolizar la victoria de Clinton en Estados Unidos. Es notable, por ejemplo, que en la sesión de 1993 de la Mesa Redonda Norte-Sur (un *think-tank* con una perspectiva progresista del nuevo orden mundial), se plantearan medidas impositivas globales, tales como un impuesto sobre los movimientos internacionales especulativos de capital, o *ir más allá del énfasis en las regiones de pobreza extrema* (se propuso que los países con mayor excedente lo reciclen a través del Banco Mundial, con tasas de interés del 4%, hacia las economías sobresalientes de Sud Asia y hacia algunos países en desarrollo de ingresos medios). En el mismo documento se aboga por la revitalización de la visión keynesiana del nuevo orden mundial, incluído el pleno empleo (North-South Roundtable, 1993).
 - 6 Como se afirma en un reciente estudio: “una economía y una sociedad de progresiva apertura internacional implican que distintos sectores productivos de bienes y servicios vayan asimilando tecnologías modernas y pautas de pensamiento y acción que los vinculan a los sectores equivalentes de las sociedades desarrolladas, mientras que la mayoría de la producción y de los servicios no sólo permanecen en un piso tecnológico inferior sino, también, en uno similar de organización social y de capacitación de los recursos humanos” (CEPAL, 1990 [b]).
 - 7 “En ninguna parte del mundo en desarrollo son tan notables los contrastes entre la pobreza y la riqueza como en América Latina y el Caribe” (Banco Mundial, 1990 [a]).
 - 8 Un ejemplo de esto puede ser la tendencia universal a regularizar y modernizar los registros de propiedad inmobiliaria que, aún si supone dar propiedad legal a las ocupaciones de hecho, será usada como base de futuros impuestos “equitativos” (incluyendo a los sectores antes “informales”) para solventar los gobiernos locales.
 - 9 Entre otras razones, porque “en la cultura occidental la economía es el principal ámbito de la producción simbólica” (Sahlins, 1988).
 - 10 Acordada en la Conferencia Mundial sobre “Educación para Todos” (ET), realizada en Jomtien, Tailandia, en marzo de 1990 (PNUD/UNESCO/UNICEF/BANCO MUNDIAL, 1990). Hay otras iniciativas similares, como la de “salud para todos”, o la iniciativa de UNICEF de proveer “servicios básicos (urbanos)” para todos. Sin embargo, por su estrecha vinculación con el surgimiento de la propuesta de desarrollo humano, la ET se presta para realizar un examen más a fondo de las posibilidades de esa corriente. Ver: Coraggio, 1993 [b].
 - 11 También existen versiones socialistas de una propuesta alternativa de globalización. Por ejemplo, la de Samir Amin, quien plantea la necesidad de constituir un sistema político mundial para controlar el mercado y los monopolios que éste genera. Ver: Amin, 1994. Admitiendo esa necesidad, el asunto es cómo se avanza a partir de sistemas políticos nacionales controlados por cúpulas políticas separadas de las mayorías.

- 12 El término “comunidad” no está aquí incorporando valores propios de las corrientes “comunitaristas”. Con ese término nos referimos a agregaciones sociales de base, social, económica e ideológicamente heterogéneas, que comparten una parte relevante de la vida cotidiana y de las condiciones colectivas de reproducción de sus miembros.
- 13 En esta búsqueda de alternativas excluimos la posibilidad de replantear un auto-centrismo e integración nacional, comandados por la inversión capitalista privada o por el Estado, al estilo del paradigma desarrollista de los ‘60. Sobre esto puede verse: Coraggio, 1992 [a].
- 14 Aunque vamos a estar pensando en una economía popular urbana, muchas de las proposiciones aquí planteadas pueden ser válidas para una economía popular con otros ámbitos (rural, rural-urbana, nacional).
- 15 Esos efectos son en general vividos como consecuencia del error de haber adoptado la estrategia de industrialización sustitutiva. Pero no todos lo ven así. Ver, por ejemplo: Teitel, 1992.
- 16 Estados Unidos es el único país con veto en el FMI pues tiene un 18.86% del voto, y algunas decisiones fundamentales requieren un 85% de los votos para aprobarse. En el Banco Mundial, Estados Unidos controla el 17.37% de los votos, y el conjunto de los siete países más industrializados (G-7) suma el 47.45%. Incluso en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Estados Unidos tiene el 34.61% de los votos, y Canadá el 4.39%, mientras el conjunto de países extracontinentales controla el 7.20%, con lo que la suma de votos de todos los países regionales en desarrollo sólo alcanza al 53.80% (Calcagno, 1993). En estos análisis sobre las imposiciones externas de condiciones y políticas debe evitarse caer en visiones simplistas que reducen a una fácil dicotomía el proceso de constitución de un poder global aún no definido. Por ejemplo, políticas del Banco Mundial suenan voces disidentes desde el mismo Japón, que parece tener una aproximación distinta para la periferia. En el documento oficial del Fondo de Cooperación Económica de Ultramar de Japón (Fondo, 1991) se discuten problemas relacionados con el enfoque del Banco Mundial sobre el ajuste estructural y se dice: “Nos preocupa que la política del Banco hacia el sector financiero enfatiza excesivamente el mecanismo de mercado”... “apegarse a la simple liberación del comercio, basada en ventajas comparativas estáticas, puede tener un impacto negativo sobre la posibilidad de alcanzar el desarrollo económico”... “nos preguntamos si la privatización es siempre la solución para incrementar la eficiencia del sector público. Las diversas condiciones de los países individuales deben tomarse en cuenta muy cuidadosamente. Desafortunadamente, el enfoque del Banco Mundial parece ser casi el mismo para todos los países”. Quienes asuman que el ajuste tal como está dándose en nuestros países, es un proceso en última instancia necesario y “realista”, podrían sorprenderse al constatar que, desde el mismo centro, vienen rectificaciones a las propuestas originales.
- 17 Ver: Stewart, 1991, 1992; Cornia, 1987; PNUD, 1992, Cap. 5.
- 18 El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha calculado que las pérdidas que sufren los países en desarrollo por el acceso desigual y las restricciones de acceso libre al mercado mundial son del orden de los 500 mil millones de dólares anuales (PNUD, 1992, Capítulo 4).
- 19 Sin embargo, es necesario estudiar a fondo en qué medida los OI contribuyen a resolver materialmente los problemas. Es posible que, al menos por ahora, su rol

- sea más orientar el proceso de transición estructural que efectivamente proveer los recursos para paliar las necesidades. Un ejemplo: las inversiones en vivienda e infraestructura urbana por parte del sistema de organismos internacionales (préstamos y donaciones) es alrededor del 3% del total invertido en ese rubro en países “en desarrollo” (Urban Management Program, 1991). Algo similar ocurre con el gasto en educación. Sin duda que los presupuestos públicos se dirigen principalmente a mantener funcionando lo viejo, en un contexto de reducción del gasto ese 3% puede ser el margen de innovación y redireccionamiento de recursos que tienen nuestros países. Por eso mismo, sería preocupante que la definición de su uso quedara en manos de burocracias que, más allá de las intenciones y habilidades de sus funcionarios, se invisten de poderes tecnocráticos sin que haya posibilidad de control político por parte de los destinatarios. En esto, un problema fundamental es la falta de alternativas viables y eficientes por parte del sector público o de las organizaciones sociales locales.
- 20 Los paradigmas y decisiones que marcaron esa etapa también estuvieron influidos por el pensamiento y las políticas institucionales de los OI de desarrollo (surgidos al término de la segunda guerra mundial con el mandato de asegurar un nuevo orden internacional), los mismos que daban a la intervención y la planificación estatal un papel preponderante en la modernización de los países en desarrollo.
- 21 “Si se toma el conjunto de países, el gasto en salud y educación como proporción del PNB disminuyó en diez y aumentó sólo en cinco. Dado que en la mayoría de los casos esta disminución se aplicó a un ingreso per cápita menor, el efecto neto fue una caída substancial del gasto real per cápita en salud y educación”. Las traducciones del inglés, para el caso de referencias bibliográficas en este idioma, son nuestras. Cuando no se especifica la fuente, las citas entrecomilladas pertenecen al último trabajo previamente citado en el texto.
- 22 Una evaluación desde la perspectiva de los sectores populares -con resultados negativos y datos controvertidos- sobre el caso de México (que el Banco Mundial considera un ejemplo en América Latina) puede encontrarse en: Carlos Heredia, “Structural Adjustment in Mexico: A Grassroots Perspective”, Washington, Agosto 1993.
- 23 Salvo que se aclare lo contrario, las itálicas a lo largo del documento son nuestras.
- 24 Ver: Lattes, 1989.
- 25 Ver: Rosenthal, 1991.
- 26 Aunque durante la dictadura militar en Chile se procedió efectivamente a trasladar a los pobres a zonas separadas.
- 27 Por ejemplo, en Jamaica, mientras un subsidio general anulado llegaba al 100% de la población, el específico que lo substituyó sólo llegó al 50% del grupo en que se pretendía focalizar (Stewart, 1992).
- 28 Si hoy se propusiera desde el Estado una intervención fuerte, orientada por el concepto de orden que guió las propuestas de los ‘60 para la planificación urbana, posiblemente sus catastros, sus regulaciones de usos del suelo y de los espacios públicos, sus tasas, afectarían tanto a vastos sectores populares como a los agentes del capital.
- 29 Este capítulo es una versión revisada del capítulo II incluido en: José Luis Coraggio, 1993 [b].

- 30 No obstante, en el informe de DH se aclara que éste no necesariamente refleja los puntos de vista del PNUD, de su Consejo de Gobierno o de otros gobiernos miembros.
- 31 En caso de darse, ese efecto de derrame se concentraría en Asia del Este y Asia del Sur, sería modesto en América Latina, y en el caso de Africa Subsahariana no evitaría que el número de pobres se incrementara en 100 millones más, con lo que la participación de esa región en los pobres del mundo pasaría del 16% en 1985 al 30% en el año 2000. De no cumplirse esas poyecciones positivas, mientras que el progreso esperado en Asia del Este y del Sur no se vería mayormente afectado, “América Latina sufriría una seria regresión, y la situación ya intolerable en el Africa Subsahariana se deterioraría aún más” (Banco Mundial, 1990 [a]).
- 32 Aparentemente, los lineamientos de estas propuestas no han tenido hasta ahora un impacto significativo en la gestión del PNUD. La política interagencial (Banco Mundial, PNUD, UNESCO y UNICEF) de “Educación para Todos” es el primer caso de definición de políticas explícitamente enmarcadas por la estrategia de DH (PNUD/UNESCO/UNICEF/BANCO MUNDIAL, 1990; Coraggio, 1993 [b]).
- 33 Esta vinculación puede plantearse de varias maneras. Pero la que parece predominar es la de garantizar una conexión “externa ” entre crecimiento y calidad de vida, haciendo que cierta cuota del presupuesto público de los países en desarrollo y de la ayuda internacional queden automáticamente atadas a políticas sociales focalizadas en los sectores más pobres. Por ejemplo, la ya mencionada reunión de la Mesa Redonda Norte-Sur propone que esa cuota alcance en promedio a un 20%, y sea destinada a programas de educación y salud básicas, agua potable y servicios de planificación familiar.
- 34 En todo caso, el discurso participacionista, que asigna un rol activo en el diseño de las políticas sociales a agentes de la inversión, ONG y beneficiarios, no incluye el diseño e implementación de las políticas económicas. Se acepta, de hecho, la artificial separación entre políticas “sociales” y económicas.
- 35 Es de notar que, mientras los Estados nacionales de los países latinoamericanos están siendo sometidos a auténticas revoluciones administrativas, los OI tienen un ritmo de cambio muy diverso. Para una idea de los cambios en marcha en el Banco Mundial, ver Banco Mundial, 1993.
- 36 Utilizar estos indicadores tiene un efecto sorprendente: una revisión de la historia del desarrollo desde esta perspectiva indicaría que, al tiempo que se ensanchó la brecha de crecimiento económico entre países (y sectores) pobres y ricos, se estrechó la brecha de educación y esperanza de vida. En otras palabras: pueden verse como *ganadas* las décadas usualmente consideradas como *perdidas* para el desarrollo y entender lo que viene no como una ruptura epocal sino como una *continuación* de los esfuerzos por el DH. Esto resulta, entre otras cosas, del hecho de que se adoptan indicadores que tienen un límite matemático (e.g.: la tasa de escolarización) o biológico (e.g.: la esperanza de vida) y, por tanto, un avance adicional de un punto porcentual es más rápido y fácil cuando se está más lejos de la meta. Pero además, al construir el índice, los autores: a) aplican una hipótesis de utilidad decreciente del ingreso per cápita, ponderando menos los avances a partir de altos niveles; y b) asignan un peso de dos tercios al indicador de alfabetismo y de un tercio al indicador de número promedio de años de estudio. Esto supone que, para cerrar la brecha actual en el desarrollo humano -medido por este indicador- la vía más sencilla puede ser invertir en educación y salud primaria, inversiones a las

- que, de hecho, se viene dando prioridad. Para avanzar en esta línea habría que establecer la relación real (no aditiva) entre diversos niveles de educación y salud, por un lado, y crecimiento del ingreso, por el otro, así como analizar los “incrementos marginales en el IDH” por unidad de inversión. Más relevante sería, sin embargo, analizar los factores vinculados al mejoramiento de la calidad de vida que no han sido incluídos en esa versión simple del IDH.
- 37 Se ha argumentado (De Soto, 1987) que la intervención del Estado latinoamericano ha servido más bien para el enriquecimiento del empresariado ineficiente y para afirmar los derechos de minorías fuertemente organizadas, a costa de la exclusión de las mayorías. Aunque algo hay de cierto en esto, como balance resulta inaceptable.
- 38 La revisión del sistema de asistencia social es una cuestión central en la actual escena política norteamericana. También se ha convertido en un tema acuciante en Europa, donde Jacques Delors (Presidente de la Comunidad Económica Europea) ha propuesto cortar los costos indirectos del trabajo (pensiones, salud y seguridad social en general) y reducir los salarios mínimos como vía para reducir la tasa de desempleo, superior al 11% (*The New York Times*, 9/12/93). Japón, con una tradición de vinculación de los trabajadores a las grandes empresas de por vida, está también comenzando a revisar ese compromiso frente a la necesidad de bajar costos en la competencia mundial.
- 39 El ingreso neto de recursos financieros registrado en los años 90-91 se debe fundamentalmente a inversiones especulativas originadas en “las crecientes diferencias entre las tasas reales de interés ofrecidas en los mercados latinoamericanos y las vigentes en el mercado estadounidense, así como las posibilidades de ganancias extraordinarias abiertas por la recuperación económica y las privatizaciones...” (CEPAL, 1992 [b]). Esto hace más vulnerable la estabilidad de los mercados financieros en la región.
- 40 Sus indicadores de acceso a radio, TV y periódicos son en general superiores al conjunto de países en desarrollo, y en muchos casos, al del promedio mundial (PNUD, 1993).
- 41 En Brasil, por ejemplo, el salario mínimo real urbano cayó en un 30% entre 1980 y 1989; en México, casi en un 50%, en el mismo período (CEPAL, 1991).
- 42 Mientras en 1960 la región participaba con el 7.7% del valor de las exportaciones y con el 7.6% de las importaciones mundiales, en 1988 los porcentajes habían descendido al 3.9% y al 3.3%, respectivamente (CEPAL, 1990 [a]).
- 43 A la inversa, la experiencia latinoamericana mostró que, en una economía más cerrada, esta realimentación puede ser negativa si se configura un núcleo dinámico de la producción centrado en la producción oligopólica de consumo, en buena parte suntuario, acompañado por una distribución regresiva del ingreso, manteniendo a masas de habitantes con ingresos por debajo de los mínimos básicos.
- 44 Este reconocimiento del conflicto reclama una análisis riguroso, en cada situación concreta, de la estructura y comportamientos de lo que la CEPAL llama “élites económicas”. Pero esto posiblemente excede las atribuciones de un organismo internacional.
- 45 En esto, la crítica de Hernando de Soto (1987) al sistema “mercantilista” puede ser válida. Lo que no queda claro es por qué los nuevos empresarios surgidos del sector informal serían mejores.

- 46 En el caso de Argentina, estudios recientes de CEPAL parecen indicar que, efectivamente, la PYMI, como es el caso de la industria metalmeccánica, tiene escasas relaciones con los mercados externos. Referidos en: Roberto N. Domeq, "La pequeña y mediana industria en América Latina", (mimeo), s/l, 1992.
- 47 "Los conocimientos y capacidades sobre salud y nutrición, por ejemplo, sólo son eficaces cuando se suministran paralelamente los recursos y medios adecuados. Sin un sistema de servicios primarios de salud, acceso a agua potable o disponibilidad de los alimentos necesarios, los conocimientos y capacidades, por sí solos, serán insuficientes" (PNUD/UNESCO/UNICEF/BANCO MUNDIAL, 1990).
- 48 El término desarrollo "sustentable" o "sostenible", que en inglés tiene un mismo equivalente (*sustainability*), incluía originalmente la condición de que el desarrollo no erosionara sus bases naturales al descuidar los equilibrios ecológicos. Luego se agregó otra condición: que no erosione sus bases políticas al descuidar la reproducción de consensos y voluntades políticas requeridas para mantener una estrategia de largo plazo.
- 49 Similar visión parece tener el Banco Mundial cuando encara el problema de las metrópolis (Banco Mundial, 1992 [b]).
- 50 Esto es válido en principio para los bienes y servicios "mundiales" producidos por empresas transnacionales. Como sostendremos, para bienes y servicios de ámbito "regional" o local, es fundamental una densa red de articulaciones locales.
- 51 En esto, como los agentes del sector informal han advertido de hecho, la comercialización de múltiples productos importados o la prestación de servicios personales parecían tener mayor posibilidad que la producción de bienes.
- 52 Este tipo de relación fué reconocida en la discusión en los Estados Unidos acerca del tratado de libre comercio con Canadá y México, donde se argumentaba que había que "obligar" al gobierno mexicano a aumentar los salarios y a dar mejores condiciones de vida a sus trabajadores, para que las industrias norteamericanas no fueran atraídas hacia ese país.
- 53 Ver: Coraggio, 1991 [b].
- 54 Ver: Coraggio, 1973.
- 55 La falta de mediación entre estos niveles se manifiesta en el nuevo formato generalizado para los documentos de los organismos internacionales: mientras el texto central articula ideas generales, en recuadros intercalados (*boxes*) se insertan descripciones sintéticas de casos supuestamente ilustrativos del discurso general.
- 56 Como ejemplo distinguido, puede verse Topalov, 1987.
- 57 En el sentido que le confiere Alvin Toffler (Toffler, 1980).
- 58 El *consumo colectivo* se refiere a las formas de consumo cuya gestión y distribución están a cargo del Estado. Ver: Manuel Castells, *La cuestión urbana*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 1974.
- 59 El enfoque de necesidades básicas es normativo y no explicativo de los procesos y posibilidades de la economía. Para un tratamiento empírico riguroso que, sin embargo, no supera esos límites, ver: Moon, 1991. Para una revisión crítica del origen y sentido del concepto de necesidades básicas, y una propuesta alternativa, ver: Friedmann, 1992. Ver también; Hinkelammert, 1986.
- 60 Toffler se refiere a esa nueva época como la "economía supersimbólica" (Toffler, 1990).
- 61 Estas visiones teóricas se ven reforzadas por la situación histórica concreta idealmente, para un capitalista cerrado puede anticiparse que, más allá de cierto pun-

- to, el capital puede volver a interesarse por reintegrar a los sectores excluidos o marginados. Sin embargo, lo concreto es que, por un período prolongado, la acumulación del capital puede lograrse mediante la intensificación del comercio entre los países industrializados y la incorporación del mercado de los ex-países socialistas (políticamente prioritaria).
- 62 Para avanzar teóricamente en esta dirección será necesario retomar los mejores intentos de reconceptualización de “trabajo”, “capital humano” y “vida humana”.
- 63 Ver: De Soto, 1987; Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza/PNUD, 1991; PREALC, 1990 [a].
- 64 Ver: Klein, 1990.
- 65 Según PREALC, en 1987 el sector público daba cuenta del 16% del empleo urbano, mientras las empresas privadas con más de 10 trabajadores sólo ocupaban otro 34% (PREALC, 1988, citado en: Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza/PNUD, 1991).
- 66 De Soto, 1987; De Soto, Hernando y Stephan Schimidheiny (eds.), 1991.
- 67 Ver las diversas publicaciones de PREALC incluidas en la bibliografía.
- 68 Esta propuesta ha sido avanzada más ampliamente en varios trabajos previos, (Coraggio, 1992, [a], [b], [d]; 1994).
- 69 Los ejemplos y las relaciones específicas estarán aquí referidas al mundo urbano. No obstante, los conceptos centrales se aplican también a lo rural.
- 70 Esa totalidad reconstruida es siempre una abstracción, una aproximación a la totalidad real. Hay que tener en cuenta, además, que los límites entre “lo económico” y lo no económico no son evidentes, sino que deben ser teorizados.
- 71 Lo que estamos planteando es un modelo teórico que se propone analizar solamente ciertos rasgos considerados esenciales y que, por tanto, no puede discernir nítidamente todos los casos reales. Todas estas clasificaciones tienen el mismo problema: sus límites no son líneas sino amplias franjas de transición, de cuyo estudio a veces resultan nuevas categorizaciones. Un ejemplo de tal transición es la empresa capitalista que sigue arrastrando las relaciones interpersonales de la familia que la controla directamente. Otro es la empresa estatal autárquica que se organiza como empresa de capital estatal. El latifundio manejado por una familia aristocrática, con un poder quasi-feudal en su región, del cual dependen una multiplicidad de familias y funcionarios locales en relación clientelar, tampoco entra en ninguno de los tres subsistemas. Para tener presente la dificultad de este problema metodológico, puede pensarse en los problemas ya experimentados al intentar operativizar categorías tales como *campesino*, *clase social*, *nación*, *urbano*, o, más recientemente, *pobre*.
- 72 Desde una perspectiva urbana puede intentar subdividir este subsistema en conjuntos con distintos ámbitos de acumulación: local, regional, nacional o transnacional; o en sus diversos niveles tecnológicos; o en sus diversas ramas o subsistemas de producción. Pero no vamos a entrar en esto aquí.
- 73 Desde la perspectiva urbana podrá interesar subdividir esta economía en los tres niveles con incidencia local: el municipal, el provincial o estadual, y el nacional o federal, así como registrar la articulación del sector público con la economía de los organismos internacionales de crédito y ayuda.
- 74 En otros términos, no se aplicaría aquí la “ley de Chayanov”, según la cual la falta de estímulos plantearía límites al desarrollo de las fuerzas productivas de las economías domésticas. Ver: Meillasoux, 1977; Sahlins, 1972. Para una defensa contem-

- poránea de la aplicabilidad de dicha ley a los emprendimientos populares urbanos, ver: Razeto, 1994.
- 75 El *fondo de trabajo* está formado por el conjunto de las diversas capacidades de trabajo de los miembros de la unidad doméstica: niños, jóvenes, adultos y ancianos, hombres y mujeres.
- 76 Aún si un grupo de trabajadores se organiza asumiendo algunos rasgos de la forma empresarial (como es el caso de una gran cooperativa industrial), en tanto su objetivo no sea la acumulación de capital sino obtener a través de un ingreso los medios para la reproducción de las unidades domésticas de sus miembros, no es válido evaluar su comportamiento según patrones del tipo ideal de empresa capitalista.
- 77 Nótese que no se pone como parteaguas la existencia o no de trabajo asalariado. Un emprendimiento popular puede contratar trabajo asalariado no familiar para lograr el objetivo de reproducción ampliada de la unidad doméstica, como en el caso de los empleados no miembros de una cooperativa, o del personal doméstico, o de los aprendices, o incluso de los obreros adicionales contratados para lograr la escala que se requiere para producir determinados productos o para alcanzar el mínimo de competitividad en el mercado.
- 78 El *excedente económico* se define justamente como la parte del valor generado que excede el valor de los medios de producción y de los medios necesarios para reproducir la fuerza de trabajo en condiciones históricamente determinadas. En esto, nunca fué bien resuelto operativamente el problema de cómo establecer las condiciones de vida "históricamente determinadas" que deben reproducirse. Pero al poner como sentido de la unidad doméstica *la superación continua de la calidad* de vida y no la satisfacción de necesidades mínimas o básicas, su excedente aparente puede ser visto como una transacción entre calidad actual y futura de vida, o entre calidad de vida y sustentabilidad de sus bases materiales.
- 79 El hecho de que este trabajo requiera medios de producción no producidos en la misma unidad doméstica indica ya la necesidad de producir un excedente de bienes o servicios, intercambiables con otras unidades domésticas o con otros agentes económicos, sea mediante el trueque o mediante la monetización.
- 80 Esos intercambios están codeterminados por otros factores "extraeconómicos" como son el ejercicio de fuerzas políticas en los mercados, las relaciones de parentesco o las estructuras de autoridad en el interior de las comunidades.
- 81 La regulación de todas estas transferencias depende mucho menos del mercado que de voluntades encontradas en el escenario político. Así, los movimientos reivindicativos fueron un importante factor en la definición de la magnitud y alcances de las transferencias del Estado a los sectores populares. Del mismo modo, el clientelismo político ha jugado un papel importante como transacción entre votos u otras formas de apoyo político, y recursos del Estado.
- 82 Existen otras relaciones que no son intercambios de bienes o servicios ni venta de fuerza de trabajo ni pueden considerarse transferencias, algunas internas al agregado de economías domésticas (como los alquileres que pagan unas unidades domésticas a otras), otras con agentes del capital (como alquileres o intereses).
- 83 Una parte de estos flujos de trabajo y salario pueden ser de orden internacional, el cual tiene un peso creciente según se viene reconociendo. (Un emigrante mexicano envía un promedio de 1000 dólares al año a su familia; en 1989 el conjunto de

- países en desarrollo recibió cerca de 25.000 millones de dólares por este concepto, lo que puede alcanzar al 5% del PNB en algunos casos) (PNUD, 1992).
- 84 Aquí también puede ser importante el porcentaje internacional de estos flujos, sobre todo en zonas de frontera abierta. Esto ha sido más fácilmente registrado para la economía popular rural. Por ejemplo, ya ha sido demostrada la capacidad competitiva de la producción campesina centroamericana de productos exportables. En Colombia, para citar otro caso, se estima que 32% de la producción agrícola exportable es producida por campesinos (Proyecto.../PNUD, 1991).
- 85 Esta separación ha traído consigo consecuencias indeseadas, como las crisis que ocurren cuando la producción se encuentra sin demanda, precisamente por la forma en que el mecanismo de mercado realiza la conexión entre producción y consumo.
- 86 En algunos países industrializados, como consecuencia de la lucha del movimiento de liberación femenina, se ha llegado a reconocer un “salario” y pensiones a las mujeres dedicadas al mantenimiento del hogar.
- 87 Estudios realizados en España y México muestran que la informalización de la producción industrial, justificada por la necesidad de alcanzar competitividad a nivel mundial, significa una degradación de las relaciones y condiciones de trabajo anteriores, antes que una aplicación de técnicas modernas para mejorar (aunque reduciendo la cantidad de trabajadores) dichas condiciones (Ybarra, 1989; Benería, 1989). La existencia de “bolsones” de trabajadores ilegales en ciudades como Nueva York favorece también el desarrollo de esas formas degradadas de trabajo, incluyendo a firmas de renombre internacional.
- 88 En el mejor de los casos, afirmar que la economía popular responde a este tipo de relaciones es caer en el error de suponer que el agregado goza de las mismas relaciones que se dan en el interior de cada uno de sus elementos.
- 89 Asimismo, dicha teoría tuvo serios problemas para ubicar a los asalariados públicos.
- 90 Esto sería correcto dentro de una teoría centrada en el capital como fuerza económica y cultural omnipresente.
- 91 Sobre esto puede verse: Block, 1990.
- 92 En adelante nos referiremos sólo a “unidades domésticas”, en la comprensión de que pueden incluir organizaciones *ad hoc* separadas por razones funcionales.
- 93 En rigor, preferiríamos utilizar el término “capital humano” de otra manera, reservándolo para referirnos a las energías y capacidades humanas incorporadas como fuerza productiva del capital. Sin embargo, puesto que predomina su uso en el sentido más amplio de “las capacidades humanas de producción” independientemente de que estén subordinadas al capital o no, estamos usándolo de la misma manera para facilitar el diálogo.
- 94 Todo esto tiende a ser visto como “atrasado”. Por ejemplo, un *leit motiv* de los programas de capacitación para microempresas del BID es lograr que los alumnos aprendan a “separar familia de empresa”, lo que es considerado como requisito para que éstas pasen a ser parte del sector formal. Sin embargo, algunos de estos rasgos “premodernos” pueden permitir realizar operaciones bancarias de otra forma inaccesibles, como son los créditos de responsabilidad solidaria para obras de interés común.
- 95 Ver: Hardoy y Satterhwaite, 1987.

- 96 Ver: Cariola, 1989. La discriminación se produce también en el mundo de las microempresas y de las empresas formales. Ver: Berger y Buvinic, 1988; Hola y Todaro, 1992.
- 97 En esto ha jugado un papel fundamental el hecho de que el pensamiento sobre la comunidad en América Latina ha tenido como referente empírico principal el mundo rural, en especial el etno-campesino. Esto está presente de manera sutil en las políticas de las agencias de desarrollo o asistencia social, como UNICEF, que vienen proponiendo la focalización en los sectores de pobreza urbana extrema usando una aproximación comunitaria, lo que equivale a una "ruralización" de las políticas sociales urbanas, algo evidentemente contradictorio cuando está proponiendo un alcance masivo de los nuevos programas de servicios urbanos (UNICEF, 1992). Sin embargo, paradójicamente, se pierde un elemento distintivo de las políticas de promoción del desarrollo rural: la interpenetración real entre producción y reproducción, donde los cambios en la calidad de vida cotidiana dependen de transformaciones en la producción. Esto ocurre por el enfoque sectorial adoptado, en el que vivienda, agua y electricidad, por ejemplo, son vistos como elementos de consumo y no de producción, o donde se mantiene una separación artificial entre lo "social" y lo "económico".
- 98 Ver: García Canclini, 1989
- 99 Para realizar una contrastación de las comunidades urbanas con las etnocampesinas, puede verse: Albó, 1987. También: Kingman, 1992.
- 100 Ver: Heller, 1977. Sobre esto puede verse también: Coraggio, 1991 [a].
- 101 "Económico" es usado aquí en el sentido de *requerir o producir recursos escasos*. Esto incluye desde actividades deportivas hasta la producción de bienes y la prestación de todos los servicios, sean realizadas en forma mercantil o para el autoconsumo. (En trabajos anteriores usamos el término "matriz" en lugar del aquí utilizado de "sustrato", que es el adecuado).
- 102 Un indicador de esto podría obtenerse sumando los valores de la producción mercantil de bienes y servicios por parte de los emprendimientos populares, más los valores imputados de producción para el autoconsumo, más el valor de la venta de fuerza de trabajo a la economía empresarial capitalista y a la economía gubernamental, más los valores imputados de capacidad de trabajo autoconsumida en la reproducción popular. Por otro lado, si se reconoce que las valoraciones a precios efectivos (o imputados) de mercado dependen no sólo de los costos de cada actividad económica, sino también de un componente de poder en la esfera de la circulación, donde la economía empresarial obtiene precios "políticos" muy por encima de las que pueden lograr las unidades populares de gestión, el peso de la economía popular en términos de masa real de producción de bienes y servicios es aún mayor.
- 103 Hay casos urbanos, como el de Manos del Uruguay, que aglutina a más de 1000 productoras artesanales ubicadas en 40 localidades, y exporta buena parte de su producción (Rostagnol, 1988). Otro caso, éste rural, en Guatemala, es el de la Cooperativa Unión de Cuatro Pinos, la cual cuenta con casi 1700 asociados y un fondo de 3 millones de dólares, y exporta anualmente 4 millones de dólares en hortalizas y vegetales frescos a Estados Unidos (ejemplo tomado de: Banco Interamericano de Desarrollo/PNUD, 1993).
- 104 En todo caso, el peso relativo de actividades mercantiles y no mercantiles es variable y depende de las ventajas alternativas del uso de la capacidad de trabajo.

- 105 A este respecto puede verse: Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza/P-NUD, 1991. Dada su definición de economía popular, que excluye a los trabajadores asalariados en el sector formal, los autores ven la masa salarial como demanda externa para la producción informal, pero en todo caso analizan el efecto de un alza de salarios concluyendo que “el comportamiento y dinámica del llamado ‘fondo salarial’, se convertirá en variable capaz de explicar, en buena medida, la dinámica de la pequeña producción urbana popular y una parte importante de la indisoluble unidad existente entre ésta y la llamada ‘economía salarial moderna’”, en particular los sectores de salarios medios y altos. Se menciona asimismo la existencia de elasticidades-ingreso negativas, lo que apoya la idea del efecto de sustitución.
- 106 Esto no impide que en el interior de la economía popular puedan darse procesos de solidaridad mecánica, con comportamientos cuasi-monopólicos, como puede ser el caso de las asociaciones de transportistas o ciertas redes de comercio en algunas ciudades de la región.
- 107 Si se argumenta que esto contraría las leyes del mercado, entonces cabe exigir que se desregule la migración internacional de trabajadores a los países industriales.
- 108 De hecho, las transferencias de este sector al resto de la economía no son transferencias de excedente, sino del valor de parte de sus medios básicos de vida.
- 109 Bajo el paradigma desarrollista era usual justificar la socialización de la inversión para el desarrollo empresarial porque se suponía que éste derramaría sus beneficios a toda la sociedad. El modelo global que se está consolidando implica tendencias dualistas que obligan a revisar los supuestos de la equidad fiscal.
- 110 Esto no siempre coincide con los *swaps* impulsados por ONG internacionales para promover sus propios objetivos en los países en desarrollo.
- 111 El Banco Mundial considera que, “donde pueda hacerse, la redistribución de tierra debe ser apoyada enérgicamente” (Banco Mundial, 1990 [a]. pág. 11).
- 112 Promover el DH no está entonces exento de conflictos entre sectores -por sus relaciones de intercambio, por la competencia por recursos, por las políticas de Estado- o incluso conflictos internos a la economía popular. Pero ninguna política que efectivamente intente seguir la propuesta de DH a partir de nuestras sociedades concretas puede ser fácil y no contradictoria.
- 113 Esto significa que los alcances de lo “local” -urbano o rural- como objeto de estudio e intervención deben ser revaluados, pues cada vez más son procesos de orden global los que ponen límites al desarrollo local.
- 114 Un ejemplo de este cambio cualitativo es el de una comunidad que comienza a problematizar su situación ambiental, planteando la necesidad de una gestión colectiva que controle externalidades nocivas para la salud o para la misma producción. O el de una comunidad que asume la problemática del machismo como relación de género, como problema de *hombres y mujeres*, o de la comunidad en su conjunto. O el de una comunidad que siente la necesidad de tematizar la jerarquización de las necesidades (y derechos) compartidas, o de una comunidad de abastecimiento urbano que advierte la necesidad de articularse más orgánicamente en sus intercambios con comunidades rurales, asumiendo a la vez los problemas de esos interlocutores. O el de una comunidad que implementa formas de control de la competencia entre sus miembros, en tanto pueda afectar la sobrevivencia de todos. Uno de los ejemplos de desarrollo autogestionario más destacados en la región es el de Villa El Salvador, en Lima, con 250.000 habitantes organi-

- zados en más de 3000 organizaciones y su propio gobierno distrital (Equipo Técnico de la Municipalidad de Villa El Salvador, 1989).
- 115 En esto las ONGD que contribuyen a diseñar programas de desarrollo popular tienen la enorme responsabilidad de velar por su viabilidad, lo que va más allá de satisfacer las exigencias de las agencias donantes o financieras.
- 116 Ver: Coraggio, 1993 [b].
- 117 En los noventa, esto parece evidente en el caso de Argentina. En el caso de Brasil, en que la manifestación popular contra la corrupción ha jaqueado al sistema político, debe tenerse en cuenta que la corrupción era una característica estructural por todos conocida, y que se vuelve central luego del fracaso de las políticas de estabilización del gobierno.
- 118 En el sentido de J. Häbermas (Mc Carthy, 1987).
- 119 Para un mayor desarrollo de esto, ver: Coraggio, 1993 [b].
- 120 En el Ecuador hubo un intento en este sentido. Como continuación de la Campaña Nacional de Alfabetización "Monseñor Leonidas Proaño" (1989), dirigida a los sectores excluidos del sistema educativo, se diseñó un programa nacional denominado "El Ecuador Estudia", cuyo sentido era iniciar una cruzada educativa nacional que involucrara a todos los niveles de la sociedad en la superación de su conocimiento a su vez visto como condición clave para el desarrollo. Lamentablemente, esa visión estratégica no pudo resistir el cortoplacismo del sistema político y el programa se agotó sin ser asumido por la sociedad ni avanzar significativamente en sus objetivos. Ver: Campaña Nacional de Alfabetización "Monseñor Leonidas Proaño" -UNICEF, 1990.
- 121 En ocasiones estas opciones se basan en imperativos morales. Así, parece moralmente válido atender primero a los más débiles, a aquellos con menos conocimiento, como los niños pobres, y dentro de ese grupo dar prioridad a las niñas, usualmente discriminadas. En otras ocasiones los criterios parecen ser funcionales: prioridad a las madres y futuras madres, pues de ellas depende el éxito de las políticas de salud, vivienda, etc. Pero no se trata de optar. No es posible fundar las propuestas totalmente en criterios morales o en criterios de eficiencia instrumental, porque están interconectados. Si por razones morales se quiere invertir con prioridad en la educación de los niños, ¿cómo lograr su motivación si se abandona a sus hermanos mayores -anticipo de su futuro- al desempleo y la frustración aún habiéndose educado? Si se exige aportes comunitarios a los adultos en edad de trabajar, ¿cómo lograr motivarlos si se abandona a los adultos de la tercer edad, que anticipan su futuro en caso de depender de la comunidad o la sociedad?
- 122 Esto no significa limitarse a la transmisión de fórmulas que permitan encarar algún problema técnico, pues el tratamiento de muchos problemas de la comunidad requiere conocimientos sistemáticos y la adquisición de habilidades complejas, tanto individual como colectivamente.
- 123 Un ejemplo exitoso (y a escala) de esto, parece ser el caso de Escuela Nueva, en Colombia. Ver: Torres, 1991.
- 124 Esto es ya reconocido parcialmente en los informes del Banco Mundial y plenamente en el documento de Jomtien (Banco Mundial), 1990 [b], [c]; PNUD/UNESCO/UNICEF/BANCO MUNDIAL, 1990).
- 125 Esta es la línea de argumentación a favor de una reforma social que revisamos en IV B.

- 126 El costo de la política social está parcialmente determinado por la concepción que los sectores populares tengan de la economía (y de la política). Si el sentido común indica que no hay otra alternativa que esperar el repunte de la acumulación capitalista y que eso requiere una concentración del excedente en manos de las élites económicas, el comportamiento de las mayorías puede apuntalar la estabilidad, al menos por un período, aceptando costos humanos de otra manera insostenibles. Esta es una razón adicional para explorar alternativas más autónomas que impidan ese chantaje a los sectores populares.
- 127 Las redes de producción flexible consisten en una red de PYME diferenciadas y complementarias que interactúan como un clan, con un interés común en la innovación, apoyadas por sus propias unidades colectivas de servicios, con o sin participación del Estado nacional o local. Este modelo horizontal se contrapone al modelo empresarial verticalmente integrado bajo un mando centralizado.
- 128 Ver: Banco Interamericano de Desarrollo/PNUD, 1993.
- 129 En las tipologías usuales, basadas en el número de personas empleadas, las microempresas tienen no más de 10 personas empleadas. Por ejemplo, en el caso de Argentina, ese sector cubriría en 1990 el 15% del empleo no agrícola, lo que sumado a los trabajadores independientes y de servicio doméstico da un total de 47.5% del mismo empleo (pero, como vimos, la economía popular urbana incluye otras modalidades de trabajo). Ver: PREALC, 1992.
- 130 Sobre esto, ver los planteamientos de André Gorz (Gorz, 1989). Aunque hay coincidencia en no ver la máxima autonomía como una virtud, la propuesta que dicho autor hace, de un sistema dualista, donde el sector heterónomo produce más eficientemente -de manera masiva, automatizada- los bienes de demanda generalizada, y un sector autónomo produce -de manera más ligada al valor de uso- bienes que responden al gusto o a las necesidades específicas de cada comunidad, no es asimilable a lo que estamos aquí proponiendo. Por el contrario, en América Latina debemos partir del hecho que -aunque técnicamente puede producirlos con gran eficiencia- el sistema capitalista no permite el acceso de todos al conjunto de bienes y servicios de primera necesidad, buena parte de los cuales deberán ser provistos por la economía popular.
- 131 Que lo hay, para bien o para mal, es evidente cuando observamos cómo los recursos canalizados como nueva deuda externa para programas sociales son usados clientelaramente por el partido en el gobierno, o entran en los mecanismos usuales de corrupción, algo que los OI pueden advertir y comentar pero que no entra aún en los diagnósticos públicos.
- 132 (Fernández, 1988). Utilizar esta caracterización no supone una interpretación histórica lineal, ni tampoco homogénea entre países. No es similar el desarrollo ocurrido en Brasil al peruano o al ecuatoriano, por ejemplo.
- 133 El concepto de *desarrollo local* que propone Razeto es: “un proceso acumulativo y creciente de desarrollo de las capacidades propias de las personas, grupos, organizaciones y comunidades que habitan en una determinada localidad (barrio, población, comuna), para hacer frente a sus problemas y satisfacer sus necesidades, mejorar su calidad de vida, y controlar crecientemente sus propias condiciones de existencia, aprovechando los recursos locales disponibles en la realización de actividades económicas, sociales y culturales”. El carácter endógeno, autosustentado, de la propuesta de desarrollo local queda así evidenciado (Ver también: Arocena, 1988; Coraggio, 1990).

- 134 Sin embargo, es evidente que ingentes recursos humanos altamente calificados son excluidos del mercado por los procesos de recalificación-descalificación de la fuerza de trabajo que acompañan la nueva revolución tecnológica. De manera análoga se puede creer que multiplicando los programas que dotan de recursos a los emprendimientos populares (crédito, conocimiento, o información) se llegará no sólo a resolver los problemas de empleo e ingreso sino a gestar una nueva sociedad. Aquí falta un análisis macroeconómico de la economía popular y de la más amplia economía de la cual es un subsistema.
- 135 Nos referimos a las que tienen una historia de compromiso con un proyecto de autodeterminación popular.
- 136 Efectivamente, en una reciente discusión entre el Banco Mundial y Grupo de Trabajo de ONG sobre el Banco Mundial (NGO Working Group on the World Bank, 1989; Banco Mundial, 1990 [d]) se planteó que una diferencia central entre los interlocutores era la apreciación sobre las bondades del mercado.
- 137 Los casos de las drogas o de los materiales nucleares son ejemplos de ésto. Sin embargo, son evidentes los dobles estándares cuando se dan otros plazos para la reconversión de las industrias cuyos productos afectan la capa de ozono, y no se plantea la posibilidad de condicionar el comercio o los créditos hacia los países centrales en que están localizadas, o cuando no se realizan esfuerzos serios para limitar el tráfico formal o informal de armamentos. Asimismo, no se imponen a los países centrales las mismas recetas macroeconómicas que a los países en desarrollo.
- 138 Ver: Myerson, 1994.
- 139 Esto, que puede tener cierta validez para las ONG “históricas”, va perdiendo vigencia a medida que proliferan ONG con un estilo técnico-profesional, sin objetivos sociales trascendentes.
- 140 En el Ecuador se discutió, a iniciativa de un grupo de ONG, sin participación del gobierno, la posibilidad de formar un Fondo de Inversión Social (FISE), en realidad un fondo de emergencia focalizado en sectores y zonas de mayor pobreza. Se pretendía que los OI, en particular el Banco Mundial, aportaran recursos para una “política social alternativa” (s/a, Memoria, 1992). Pero el funcionamiento efectivo del FISE finalmente creado queda bajo el poder discrecional del gobierno, el que canaliza buena parte de los fondos a través de empresas privadas de servicios que se presentan como ONG.
- 141 A este respecto, puede verse la directriz sobre la participación de las ONG que sirve de orientación al personal del Banco Mundial (Banco Mundial, 1989).
- 142 El Banco Mundial viene desarrollando acciones tendientes a entrenar al personal de las ONG para hacerlas compatibles con sus propias pautas institucionales, a través de cursos de entrenamiento en planeamiento estratégico y gestión. A la vez, viene desarrollando seminarios de entrenamiento para sus funcionarios, sobre cómo trabajar con ONG. Parece claro que esta relación, que formalmente lleva ya más de una década, ha contribuido a hacer algo más pluralista el discurso del Banco Mundial y ha abierto canales para la expresión de un punto de vista más cercano a las sociedades (Banco Mundial, 1992 [c]).
- 143 Esto no obsta para que ONG organizadas a partir de principios ideológicos operen sobre otras bases (voluntariado, “voto de pobreza”, etc.).
- 144 El fallido proceso de constitución de un FIS guatemalteco ilustra sobre estos problemas (PACT, 1990).

- 145 Esto, que podía ser válido para un fondo de emergencia como en el caso de Bolivia, no se justifica cuando se trata de promover el desarrollo. Para una discusión de dicho caso, ver: Toranzo, 1992; ILLDIS, 1992.
- 146 Desafortunadamente, cualquiera de estos espacios o instituciones también puede ser utilizado para legitimizar políticas que atienden a intereses particulares en nombre del interés general, o convertirse en una instancia de burocratización adicional.
- 147 Lo que sigue se basa en buena medida en Coraggio, 1994[a]. Ver también Coraggio, 1991.
- 148 Sobre esto puede verse Coraggio, 1993[d].
- 149 En 1988 el Frente Popular, hegemonizado por el Partido de los Trabajadores (PT), triunfó con el 33.5% de los votos válidos, siendo reelegido en 1992 con el 58% de los mismos.
- 150 La composición estimada para 1990 del Producto Interno Bruto de Porto Alegre era: 76.97% de “Servicios” (16.52% de Comercio y 60.45% de “Demás Servicios”), 22.51% de Industria y 0.52% de actividades agropecuarias. Sobre el caso de Porto Alegre, puede verse: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1992, 1993; Lima, 1993; varios autores, 1993.
- 151 Del resto de los ingresos presupuestarios, buena parte debe gastarse obligatoriamente en rubros determinados porcentualmente por ley (educación, salud, fondos de cultura y arte, etc.).
- 152 Durante el primer período de gobierno, la prioridad resuelta por el consejo fue saneamiento básico, mientras que el gobierno había interpretado que sería el transporte colectivo. En 1994 la prioridad decidida por la participación popular fue la pavimentación de calles y, en segundo lugar, la regularización fundiaria.
- 153 Al respecto, expresaba un funcionario de la Prefeitura: “Cuando hubo desacuerdos, preferí seguir las prioridades de la gente, para que todos fuéramos creciendo juntos en el proceso, y así instruí al personal técnico” (entrevista personal, Porto Alegre, Agosto de 1994).

BIBLIOGRAFIA CITADA

Albó, Xabier, "La comunidad, germen de una nueva sociedad", CIPCA, La Paz, 1987 (mimeo).

Amin, Samir, "El futuro de la polarización global", *Nueva Sociedad*, 132, Caracas, Julio-agosto 1994.

Arocena, José: "Discutiendo lo local: las coordenadas", Descentralización y desarrollo local, *Cuadernos del CLAEH*, # 45-46, Año 13, Montevideo, 1988.

Banco Mundial, Participación de las Organizaciones No Gubernamentales en las actividades apoyadas por el Banco, Banco Mundial, mimeo, Washington, agosto 1989.

Banco Mundial, *World Development Report 1990*. Poverty, Banco Mundial, Washington, 1990 [a].

Banco Mundial, *The dividends of learning*. World Bank support for education, Banco Mundial, Washington, 1990 [b].

Banco Mundial, Primary Education, A world Bank Policy Paper, Banco Mundial, Washington, 1990 [c].

Banco Mundial, "A world Bank response to the NGO Working Group Position Paper on the World Bank", Strategic Planning and Review Department, mimeo, Washington, March 13, 1990 [d].

Banco Mundial, *Educación Técnica y Formación Profesional*, Documento de Política del Banco Mundial, Banco Mundial, Washington, abril 1992 [a].

Banco Mundial, *Urban Policy and Economic Development: An Agenda for the 1990s*, Banco Mundial, Washington, 1992 [b].

Banco Mundial, *Cooperation Between The World Bank and NGOS: 1991 Progress Report*, Banco Mundial, Washington, abril 1 1992 [c].

Banco Mundial, List of World Bank-financed projects with potential for NGO involvement, Banco Mundial, Washington, Abril 1992 [d].

Banco Mundial, Cómo lograr resultados. El programa del Banco Mundial encaminado a aumentar la eficacia del desarrollo, Banco Mundial, Washington, 1993.

Banco Interamericano de Desarrollo-PNUD, Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo, Nueva York, enero 16 1993.

Beneria, Lourdes, "Subcontracting and Employment Dynamics in Mexico City", en: Alejandro Portes et al, The Informal Economy, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1989.

Berger, Marguerite y Buvini_, Mayra (compiladoras), La mujer en el sector informal. Trabajo femenino y microempresa en América Latina, ILDIS-QUITO/Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1988.

Block, Fred, Postindustrial Possibilities. A critique of Economic Discourse, University of California Press, Berkeley, 1990.

Boutros-Ghali, Boutros, "Para que los pobres, los necesitados y los que sufren tengan una vida mejor", Declaración del Secretario General de las NNUU, Notas sobre la economía y el desarrollo, CEPAL, Nro. 530, Santiago, Junio-Julio, 1992.

Calcagno, Alfredo Eric, Estructura y funciones actuales de los organismos internacionales financieros y económicos, Banco de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, 1993.

Campaña Nacional de Alfabetización "Monseñor Leonidas Proaño"-UNICEF, Informe de Evaluación Final, Quito, 1990

Cariola, C. et. al. , Crisis, sobrevivencia y sector informal, ILDIS-CENDES/Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1989.

CEPAL, Transformación Productiva con Equidad, CEPAL, Santiago, 1990 [a].

CEPAL, Qué aprenden y quienes aprenden en las escuelas del Uruguay (Los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos), Montevideo, 1990 [b].

CEPAL/PNUD, Magnitud de la pobreza en América Latina de los ochenta, CEPAL/PNUD, Santiago, mayo 31 1990 [c].

CEPAL, "Panorama social de América Latina edición 1991", en Notas sobre la economía y el desarrollo, no. 517/518, CEPAL, Santiago, noviembre 1991.

CEPAL-UNESCO, Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad, CEPAL/UNESCO, Santiago, 1992.

CEPAL, "El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90", en Notas sobre la economía y el desarrollo, no. 536, CEPAL, Santiago, noviembre 1992 [a].

CEPAL, "Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1992", Notas sobre la economía y el Desarrollo, CEPAL, Nro. 537/538, Santiago, Diciembre de 1992 [b].

Coraggio, José Luis y Carmen Diana Deere (coord), La transición difícil. La auto-determinación de los pequeños países periféricos, Siglo XXI Editores, México, 1986.

Coraggio, José Luis, "Las posibles contribuciones de la educación popular al desarrollo local", Ponencia presentada a las VII Jornadas Iberoamericanas de Educación de Adultos, Barcelona, Noviembre de 1990.

Coraggio, José Luis, Ciudades sin Rumbo, CIUDAD-SIAP, Quito, 1991.

Coraggio, José Luis, "Participación popular y vida cotidiana", en Ciudades sin rumbo, CIUDAD-SIAP, Quito, 1991 [a].

Coraggio, José Luis "El futuro de la economía urbana en América Latina (Notas desde una perspectiva popular)", en Ciudades sin Rumbo, CIUDAD-SIAP, Quito, 1991 [b].

Coraggio, José Luis, "Contribuciones posibles al planteamiento de un modelo de desarrollo alternativo desde la perspectiva de la economía popular urbana", TEXTOS de CIUDAD, N° 18, Quito, 1992 [a].

Coraggio, José Luis, "Del sector informal a la economía popular: un paso estratégico para el planteamiento de alternativas populares de desarrollo social", PONENCIAS del instituto fronesis, # 1, Quito, 1992 [b].

Coraggio, José Luis, "¿Reforma urbana en los 90?", PONENCIAS del instituto fronesis, # 2, Quito, 1992 [c].

Coraggio, José Luis, "Economía popular y vivienda (Entre el sistema global y el barrio)", PONENCIAS del instituto fronesis, # 3, Quito, 1992 [d].

Coraggio, José Luis, "Economía y educación en América Latina: Notas para una agenda de los 90", en Papeles del CEAAL, no. 4, CEAAL, Santiago, 1993 [a].

Coraggio, José Luis, Desarrollo humano, economía popular y educación (El papel de las ONGs latinoamericanas en la iniciativa de Educación para Todos), Papeles del CEAAL, Nro. 5, CEAAL, Santiago, 1993 [b].

Cornia, Giovanni Andrea, et. al., Ajuste con Rostro Humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento, Siglo XXI de España, Madrid, 1987.

De Soto, Hernando, El otro sendero, La Oveja Negra, Colombia, 1987.

De Soto, Hernando y Stephan Schmidheiny (Eds.), Las nuevas reglas del juego. Hacia un desarrollo sostenible en América Latina, Ed. Oveja Negra, Bogotá, 1991.

Fernández, Rubén César, "Las ONGD: una nueva realidad institucional en América Latina", en Padrón, Mario (editor), Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en el Perú, PREAL/DESCO, Lima, octubre 1988.

Fondo de Cooperación Económica de Ultramar de Japón, "Japón critica ajuste estructural del banco Mundial" (1991), en LA CARTA, Año 16, Número 148, CEAAL, Santiago, marzo-abril 1993.

Friedmann, John, Empowerment: The Politics of an Alternative Development, Blackwell Publishers, 1992.

Gorz, André, Adiós al proletariado. Más allá del socialismo, Ediciones Imago Mundi, Argentina, 1989.

Haddad, I., "Development and Community Self-Help in Indonesia", PRISMA, Vol. 28, 1983.

Haq, Khadija y Kirdar, Uner (editores), Human Development, Adjustment and Growth, NSRT/UNDP, Pakistán, 1987.

Haq, Mahbub ul, "From Dialogue to Action", en Haq, Khadija y Kirdar, Uner (editores), Human Development, Adjustment and Growth, NSRT/UNDP, Pakistán, 1987.

Hardoy, Jorge E. y David Satterhwaite, *La ciudad legal y la ciudad ilegal*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987.

Heller, Agnes, *Sociología de la vida cotidiana*, Ediciones Península, Barcelona, 1977.

Hinkelammert, Franz, "Democracia, estructura económico-social y formación de un sentido común legitimador", en José Luis Coraggio y Carmen Diana Deere (coord.), 1986.

Hola, Eugenia y Rosalba Todaro, *Los mecanismos del poder. Hombres y mujeres en la empresa moderna*, Centro de Estudios de la Mujer, Santiago, 1992.

ILDIS, Taller de Política Social. *Nueva política económica y sector informal urbano*, ILDIS, La Paz, 1992.

Klein, Emilio, *Empleo en América Latina y la heterogeneidad en el sector informal*, Documentos de Trabajo no. 346, PREALC, Santiago, 1990.

Lattes, Alfredo E. "La urbanización y el crecimiento urbano en América Latina desde una perspectiva demográfica", en José Luis Coraggio (ed.), *La investigación urbana en América Latina*, Tomo 3: Las ideas y su contexto, CIUDAD, Quito, 1989.

Lima, Gilson, *Una aventura responsable. Novos desafios das administrações populares*, Sagra-DC Luzzato Editores, Porto Alegre, 1993.

López, Cecilia et al, "Desarrollo humano Informe 1993. Una perspectiva latinoamericana", mimeo, Bogotá, 1993.

Max-Neef, Manfred, et. al. , "Desarrollo a Escala Humana. Una opción para el futuro", en *Development Dialogue*, número especial 1986, CEP/AUR/Fundación Dag Hammarskjöld, s.l., agosto 1986.

McCarthy, Thomas, *La teoría crítica de Jürgen Habermas*, Tecnos, Madrid, 1987.

Meillassoux, Claude, *Mujeres, graneros y capitales*, Siglo XXI, México, 1977.

Menéndez-Carrión, Amparo, *La conquista del voto*, CEN-FLACSO, Quito, 1986.

Moon, Bruce E., *The Political Economy of Basic Human Needs*, Cornell University Press, Ithaca, 1991.

Nelson, Paul, "The World bank and Non-Governmental Organizations: A summary Report of Findings", draft, Washington, november 1991, updated February 1993.

NGO Working Group on the World bank, "Position Paper", Ginebra, Diciembre 1989.

North South Roundtable, "The United Nations and the Bretton Woods Institutions: New Challenges for the 21st Century", Report on the North South Roundtable, Bretton Woods, New Hampshire, 1-3 September, Society for International Development, 1993.

PACT, Pasos hacia un fondo de inversión social, PACT, s.l., agosto 1990.

Padrón, Mario (editor), Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en el Perú, PREAL/DESCO, Lima, octubre 1988.

PNUD/UNESCO/UNICEF/BANCO MUNDIAL, Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje: una visión para el decenio de 1990, Documento de referencia de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, Jomtien, 5-9 marzo de 1990.

PNUD, Human Development Report 1990, Nueva York, 1990.

PNUD, Human Development Report 1991, Nueva York, 1991.

PNUD, Human Development Report 1992, Nueva York, 1992.

PNUD, Human Development Report 1993, Nueva York, 1993.

Portes, Alejandro, et al, The Informal Economy, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1989.

PREALC, La evolución del mercado laboral urbano entre 1980 y 1987, PREALC/328, Santiago, octubre 1988.

PREALC, Bibliografía Comentada sobre el Sector Informal Urbano en América Latina: 1975-1987 Tomos I-III, Documento de Trabajo no. 332, PREALC, Santiago, abril 1989.

PREALC, Más allá de la Regulación. El sector informal en América Latina, PREALC, Santiago, 1990 [a].

PREALC, América Latina. Inversión y Equidad, PREALC, Santiago, 1990 [b].

PREALC, Empleo y transformación productiva en América Latina y el Caribe, Documentos de Trabajo no. 369, PREALC, Santiago, octubre 1992.

Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza/PNUD, La economía popular en América Latina -una alternativa para el desarrollo-, PNUD, mimeo, Bogotá, julio 1991.

Razeto, Luis, "Sobre la inserción y el aporte de la economía de solidaridad en un proyecto de transformación social", en Haak, Roelfien y Díaz, Javier (editores), Estrategias de vida en el sector urbano popular, FOVIDA/DESCO, s.l., 1987.

Razeto, Luis, "Educación popular y desarrollo local", ponencia presentada a las VI Jornadas Iberoamericanas de Educación de Adultos, San Bernardo, 24-28 de julio de 1989.

Rosenfeld, Alex, "La demanda educativa", en PROPOSICIONES. Educación popular y movimientos sociales, Volumen 15, Ediciones Sur, Santiago, diciembre 1987.

Rostangon, Susana y otros autores, Las artesanas hablan. La memoria colectiva de Manos del Uruguay, CIEDUR, Montevideo, 1988.

s.a., Memoria del Taller de ONG's para Información sobre la propuesta FISE, Quito, julio 1992.

Sahlins, Marshall, Stone Age Economics, Tavistock Publications, Londres, 1972.

Sahlins, Marshall, Cultura y razón práctica. Contra el utilitarismo en la teoría antropológica, Editorial Gedisa, Barcelona, 1988.

Sassen, Saskia, The Global City, Princeton University Press, Princeton, 1991.

Sassen, Saskia, Cities in a World Economy, Pine Forge Press, Thousand Oaks, 1994.

Shaeffer, Sheldon, Collaborating for educational change: the role of teachers, parents and the community in school improvement, IIEP, UNESCO, Paris, 1992.

Stewart, Frances, "Macropolíticas y mesopolíticas alternativas y grupos vulnerables", en Cornia, Giovanni Andrea, et. al. , Ajuste con Rostro Humano. Protección

de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento, Siglo XXI de España, Madrid, 1987.

Stewart, F. , “The Many Faces of Adjustment”, en *World Development*, Volumen 19, Número 12, Pergamon Press, Oxford, 1991.

Stewart, Frances, La Protección de los pobres durante el ajuste en América Latina y El Caribe en la década de 1980, UNICEF, Conferencia sobre programas de ajuste y costo social en América Latina, mimeo, Buenos Aires, 3 de agosto 1992.

Teitel, Simón (editor), *Towards a New Development Strategy for latin America. Pathways from Hirschman’s Thought*, Inter-American Development Bank, Washington, 1992.

Teitel, Simón “What Development Strategy for Latin America?”, en Teitel, 1992.

Toffler, Alvin, *La tercera ola*, P&J Editores, Barcelona, 1980.

Toffler, Alvin, *El cambio de poder*, P&J editores, Barcelona, 1990.

Toranzo, Carlos (editor), *La relación entre Estado y ONGs*, COTESU/ILDIS, La Paz 1992.

Torres, Rosa María, *Escuela Nueva: Una innovación desde el Estado*, instituto fronesis, Colección Educación, Nro. 2, Quito, 1991.

UNICEF, *Urban Examples. Reaching Summit Goals in Urban Areas: New Means and New Partnerships*, Nro. 18, Octubre 1992.

UNICEF, *Unidos en la lucha. Acción conjunta de UNICEF y las ONG en pro de los niños*, UNICEF, s.l., s.f.

Urban Management Program, *Capacity Building for urban Mangement in the 1990s*, Revised Propectus, mimeo, s/l, Octubre 1991.

Van der Hoeven, R. , “Adjustment with a Human Face: Still Relevant or Overtaken by Events?”, en *World Development*, Volumen 19, Número 12, Pergamon Press, Oxford, 1991.

Ybarra, Josep-Antoni, “Informalization in the Valencian Economy: A model for Underdevelopment”, en: Alejandro Portes et al, *The Informal Economy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1989.

BIBLIOGRAFIA DE REFERENCIA ADICIONAL

Banco Mundial, El Banco Mundial y las Organizaciones No Gubernamentales, Banco Mundial, Washington, 1991.

Bhatnagar, Bhuvan y Williams, Aubrey C. (editores), Participatory Development and the World Bank. Potential Directions for Change, World Bank Discussion Papers no. 183, Banco Mundial, Washington, octubre 1992.

Block, Fred, Postindustrial Possibilities. A critique of Economic Discourse, University of California Press, California 1990.

Bombarolo, Felíz y Stein, Alfredo, "Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs): y su Rol en la Problemática Habitacional y en el Desarrollo Social de América Latina", en varios autores, Habitat Popular Urbano: Política de Desarrollo o Situación de Emergencia, Centro Pedagógico y Cultural de Portales, Cochabamba - Bolivia, septiembre 1990.

Brünner, José Joaquín, "La intelligentsia: escenarios institucionales y universos ideológicos", en PROPOSICIONES. Chile, sociedad y transición, Volumen 18, Ediciones Sur, Santiago, enero 1990.

Carnoy, Martín, The case for investing in Basic Education, UNICEF, Nueva York, noviembre 1992.

Carr-Hill y King, International Aid to Basic Education: Flows, Policies, Modalities, DAC, s.l., junio 1992.

Carroll, Thomas, Intermediary NGOs. The Supporting Link in Grassroots Development, final draft, s.l., 1992.

Cernea, Michael, Organizaciones no-gubernamentales y desarrollo local, Documentos para la Discusión del Banco Mundial, Banco Mundial, Washington, septiembre 1989.

Coraggio, José Luis, "Educación para la participación y la democratización, en La Piragua, no. 5, CEAAL, Santiago, noviembre 1992.

De Wilde, Ton et. al. Opening the Marketplace to small Enterprise. Where magic ends and Development begins, Kumarian Press, Connecticut 1991.

Díaz, Javier, "La formulación de estrategias de vida y los centros de promoción en el Perú", en Haak, Roelfien y Díaz, Javier (editores), *Estrategias de vida en el sector urbano popular*, FOVIDA/DESCO, s.l., 1987.

Esquel Group Foundation, *Civil Society, State and Market: an emerging partnership for equitable development*, EGF, Maryland, enero 1993.

Grupo de Trabajo de Economía y Educación del CEAAL, "Economía y Educación: Nuevos contextos para la educación popular", en *Papeles del CEAAL*, no. 4, CEAAL, Santiago, s.f.

Haak, Roelfien y Díaz, Javier (editores), *Estrategias de vida en el sector urbano popular*, FOVIDA/DESCO, s.l., 1987.

Hallak, Jacques, *Education for all: high expectations or false hopes*, International Institute for Educational Planning, París, 1991.

Hennin, Cristóbal, *Planificación estratégica a nivel inter-institucional*, Washington, enero 1990.

Jolly, R. , "Adjustment with a Human Face: A UNICEF Record and Perspective on the 1980s", en *World Development*, Volumen 19, Número 12, Pergamon Press, Oxford, 1991.

Marsiglia, Edith, *Economia Popolare. Esperienze Alternative in America Latina*, Documentazione Serie Strategie di Sopravvianza, MLAL, Verona, 1993.

Mejía, Marco, "¿Resucita el modelo de la educación como formación del capital Humano?: la educación popular frente a la capacitación", en *La Piragua*, no. 4, CEAAL, Santiago, marzo 1992.

Minujin, Alberto et. al. , *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*, UNICEF/LOSADA, Buenos Aires 1992.

Murmis, Miguel y Silvio Feldman, "La heterogeneidad social de las pobrezas", en: Minujin, Alberto et. al. , *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*, UNICEF/LOSADA, Buenos Aires 1992.

Núñez, Carlos et. al. , *Desde adentro. La Educación Popular vista por sus Practicantes*, CEAAL, Santiago, marzo 1990.

Osorio, Jorge et. al. Nuestras prácticas. . . Perfil y perspectivas de la formación de educadores populares en Latinoamérica, CEAAL, México, 1993.

Razeto, Luis et. al. , Las organizaciones económicas populares 1973-1990, Programa de Economía del Trabajo, s.l., mayo 1990.

Stein, Alfredo, Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs): Su rol en la problemática habitacional y en la futura ciudad de América Latina, Seminario: La Ciudad Latinoamericana del Futuro, Buenos Aires, octubre 1990.

Torres, Rosa María, Discurso y práctica en Educación Popular, TEXTOS Nro 9, CIUDAD, 1988.

Touraine, Alain, "La centralidad de los marginales", en PROPOSICIONES. Marginalidad, movimientos sociales y democracia, Volumen 14, Ediciones Sur, Santiago, 1987.