

La construcción de una economía popular como horizonte para ciudades sin rumbo

José Luis Coraggio

1993

Versión revisada de la ponencia presentada en el Seminario sobre "Globalización, fragmentación y reforma urbana: el futuro de las ciudades brasileñas en la crisis",

organizado por FASE e IPPUR, Itamontes, 26-29 de octubre, 1993

Indice

- I. Introducción**
- II. El contexto de la globalización**
- III. Posibilidades del desarrollo urbano mediante el crecimiento de una plataforma moderna de exportación**
- IV. La posibilidad de pensar el desarrollo urbano desde la perspectiva del desarrollo humano**
- V. La necesidad de adoptar una visión prospectiva de la economía popular urbana (EPU) como perspectiva para dar nuevo sentido a la ciudad**
- VI. La necesidad de un esfuerzo fundante para impulsar el desarrollo de una EPU autosostenida**
- VII. El desarrollo de la EPU como interés común**
- VIII. Conclusión**

I. Introducción

El documento que resume los planteamientos que originaron este seminario ¹ nos recuerda los objetivos del programa de la reforma urbana que se viene planteando en el Brasil²: participación y democratización, eficacia y eficiencia de la política pública, inversión prioritaria en servicios sociales para los sectores expoliados. A la vez, el mismo documento abre dudas sobre la pertinencia de algunos de estos planteamientos, al indicar que el acceso a servicios urbanos no ha disminuído sino posiblemente aumentado en estas décadas de crisis. Se señala la contradicción entre una crisis económica y social *evidente* -que afecta principalmente a los sectores populares urbanos-, y los indicadores de una ampliación del acceso a servicios urbanos, lo que supone una mejoría de la calidad de vida urbana. A esto puede responderse con una hipótesis ad-hoc: habría un retraso en la manifestación tanto de los efectos de inversiones sociales ya realizadas, como de ciertos efectos de la crisis en las ciudades del Brasil, y con suficiente tiempo la crisis que se experimenta en las ciudades se verá también reflejada en los indicadores de calidad de vida urbana. Sin embargo, ese desajuste entre datos estadísticos e hipótesis basadas en una experiencia generalizada, puede también ser consecuencia de las nociones utilizadas de "calidad de vida" y de "lo urbano", nociones que no sólo condicionan los diagnósticos sino que orientan el planteamiento de políticas.

Comenzando por lo último, se suele asociar "lo urbano" con los servicios denominados "urbanos" (agua, luz, electricidad, saneamiento, transporte, vivienda en sentido amplio) extendiendo su alcance hasta incluir otros servicios "de ámbito local" (salud, educación). Para esta definición de lo urbano, una reforma urbana progresista consistiría básicamente en una transformación de las disponibilidades y distribución social de estos servicios y del suelo mismo entre los miembros de la población que habita

¹"Cidade, desigualdades sociais e políticas públicas: algumas questões para o debate", 1993.

² Para comentarios a las propuestas de reforma urbana en Brasil, ver: José Luis Coraggio, "¿Reforma urbana en los 90?", PONENCIAS del instituto fronesis, # 2, Quito, 1992.

los centros urbanos.

Cuando -como en el caso del movimiento brasileño- la reforma urbana incluye además una transformación de las estructuras de decisión y gestión urbana, y del sistema legal que regula la propiedad, esto puede ser interpretado como una condición para garantizar la sostenibilidad de aquella distribución más igualitaria de los servicios urbanos. También puede ser visto como la incorporación de nuevas dimensiones al concepto de calidad de la vida urbana (e.g.: democracia participativa), lo que supone una extensión del concepto de "lo urbano".

Si este último fuera el sentido de esa ampliación conceptual, no queda claro por qué los determinantes (y áreas de intervención) de la calidad de vida incorporan la calidad de participación popular en la gestión pública y no la calidad de participación en la economía misma. Hacerlo significaría introducir otros asuntos como objeto de la política pública local: el empleo y otras formas de realización del trabajo, la remuneración relativa de los factores productivos poseídos por los sectores populares, y el abastecimiento de bienes y servicios en general, de los cuales los servicios sociales "urbanos" son una parte, la elegida por los urbanólogos como propia de su campo profesional.

No sólo es dudosa la selección de ciertos bienes y servicios sociales como "urbanos" (¿por qué la producción y distribución del pan no entra en la lista?), sino que la misma distinción entre política económica y política social (urbana o no) arrastra un malentendido que se manifiesta en la división burocrática del trabajo entre instancias del municipio, del gobierno nacional o del sistema de agencias internacionales. Esa separación institucionalizada no tiene otra justificación que la tesis (ahora transparente) de que, mientras los procesos económicos responden a leyes objetivas, los procesos sociales están sometidos a la voluntad política y son, por tanto, materia de reivindicación, negociación o reforma.

Debe advertirse que la contradicción arriba indicada, entre crisis económica -reflejada en los indicadores económicos (desempleo y subempleo, ingreso, número de quiebras, precariedad del empleo existente, etc.)- y "desarrollo humano" -reflejado en muchos indicadores ligados a los servicios "sociales" (alfabetización y acceso a la educación formal, nutrición, esperanza de vida, acceso a agua potable y saneamiento, etc.)-, se manifiesta también a nivel global, cuando se muestra un acercamiento de los indicadores sociales de los países del Norte comparados con los del Sur (junto con una brecha creciente en términos de producción e ingreso). Esa constatación ha llevado a afirmar que, más que una década perdida para el desarrollo, la de los 80s fué una década

ganada para el desarrollo humano.³ Por ello, dado que no se espera que el crecimiento económico futuro incluya a los hoy excluidos, y que las políticas económicas quedan reducidas a su mínima expresión, las políticas sociales propuestas desde una perspectiva global adquieren mayor centralidad como representantes de las políticas públicas, y, para sostener el desarrollo humano global, son focalizadas en las regiones y segmentos de pobreza extrema.⁴

Este trabajo está orientado por la tesis de que, en contraposición con las tendencias señaladas, las políticas urbanas (dirigidas a reformar la vida urbana) deben centrarse en la economía urbana y sus posibilidades de desarrollo. Sin esa consideración, ni el ordenamiento territorial, ni la distribución de servicios, ni la posibilidad misma de avanzar hacia una democracia sustentable pueden plantearse o resolverse adecuadamente. Por lo demás, centrar el análisis en lo económico respondería a las prioridades manifestadas por los mismos sectores populares, en general más interesados en lograr un ingreso estable que un mejor acceso a los "servicios urbanos". Dentro de esa tesitura, la cuestión a encarar en el resto de este trabajo será: qué futuro depara a las economías urbanas el proceso de globalización y qué alternativas pueden pensarse dentro de ese contexto.

II. El contexto de la globalización

El proceso de globalización de los mercados y el final de la "guerra fría", las políticas de ajuste estructural y las nuevas políticas sociales, están conformando un nuevo contexto político-económico para la vida urbana en las metrópolis de América Latina. En ese contexto caben distintas actitudes de parte de quienes plantean un programa urbano desde una perspectiva democrática y popular:

- Una primera posibilidad es asumir que las tendencias que se vienen registrando son resultantes necesarias del desarrollo de la tecnología y la economía mundial, a las cuales deben adaptarse las ciudades de la periferia, siguiendo fórmulas univer-

³ Sobre esta contradicción y sus posibles sentidos, ver: José Luis Coraggio, Desarrollo humano, economía popular y educación, CEAAL, Papeles, Nro. 5, Santiago de Chile, 1993; ver también: PNUD, Human Development Report 1990, PNUD, Nueva York, 1990.

⁴ Ver: Banco Mundial, World Development Report 1990. Poverty, Banco Mundial, Washington, 1990.

sales planteadas por la intelligentsia que acompaña el proceso de globalización y recomposición política mundial. Ello supone *aceptar* como definitiva la reforma del estado y la predominancia del mercado mundial, el privilegio de los equilibrios macroeconómicos y del pago de la deuda externa, y la focalización de las políticas sociales remanentes en los segmentos de pobreza extrema. En esta alternativa, si se organiza a los pobres o si se los hace participar, será para recibir las donaciones de manera eficiente.

- Una segunda posibilidad es suponer que el proceso que está ocurriendo es parte de un plan voluntario de parte de agencias y agentes del poder mundial, siguiendo un programa neo-liberal, que se está imponiendo mediante la fuerza económica, ideológica, política y militar en el mundo. Inversamente, la lucha ideológica y política (habiendo abjurado de la lucha armada) sería la vía para *resistir* a dicho proyecto. Se trataría entonces de llegar al poder estatal para desde allí reafirmar la autodeterminación y contrarrestar las tendencias económicas mundiales adversas al campo popular. En esta alternativa, todo paso en la dirección de acomodarse a las nuevas tendencias es visto como complicidad con la dominación.
- Una tercera posibilidad, que suscribimos, tiene dos componentes: a) ver las nuevas tendencias como resultantes de una nueva configuración de fuerzas en el mundo - caracterizadas entre otras cosas por una centralización del poder económico del capital a escala mundial, una transferencia de poder de los agentes políticos a los económicos (bajo la figura del "mercado libre"), la reducción de límites sociales y políticos al despliegue de las tecnologías más eficientes para el capital, la pérdida de paradigmas alternativos como punto de referencia empírica y una gran debilidad del campo popular, acosado por el deterioro brutal y la precarización de sus condiciones de vida-⁵; b) pensar y actuar sobre esas tendencias empíricas, de modo de *codeterminar* -en el corto y mediano plazo- los efectos de la globalización en nuestras sociedades, apuntando a modificar en el largo plazo las bases socio-políticas de la actual relación de fuerzas. Esto requiere no sólo reconocer y analizar los múltiples procesos que constituyen y acompañan la globalización, sino plantear un horizonte utópico y un marco estratégico tentativo, que orienten el pensamiento de alternativas y la acción convergente desde múltiples centros de

⁵ El auge del neo-liberalismo es aquí visto como reflejo ideológico de las nuevas condiciones objetivas más que como movimiento que transforma el mundo real. El ajuste estructural se impone no por convencimiento de la verdad neo-liberal sino por ejercicio de la fuerza mediante la condicionalidad en las relaciones económicas internacionales.

iniciativa en las sociedades nacionales y locales. ⁶ En esto, será crucial contar con una teoría y una perspectiva de acción orientadas hacia el desarrollo de alternativas económicas.

En efecto, 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.⁷

La objetividad y universalidad de esta tendencia ⁸ 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

⁶ Como intento -necesariamente parcial- es esa dirección, puede verse: José Luis Coraggio, "Las dos corrientes de descentralización en América Latina", en Ciudades sin rumbo, SIAP-CIUDAD, Quito, 1991. Para lograr un efecto estructural que modifique la correlación de fuerzas es necesaria una transformación real en las bases sociales, en los sistemas de representación política y en el imaginario de las sociedades de la periferia. En esto, el planteamiento de hipótesis teóricas y de interpretaciones de los acontecimientos, así como el decantamiento crítico-reflexivo de la experiencia, sólo pueden contribuir parcialmente, hasta que eventualmente emerja un paradigma que dé unidad y eficacia amplificadas a iniciativas en principio dispersas, como ocurrió en el caso del desarrollismo.

⁷ Ver: Alejandro Portes et al (Eds.), The Informal Economy. Studies in Advanced and Less Developes Countries, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1989.

⁸ Una estimación gruesa es que, aún en los países industrializados, sólo una cuarta parte podría ubicarse de manera estable como trabajador asalariado, con otra cuarta parte participando esporádicamente y la mitad restante definitivamente excluida. Ver: André Gorz, Metamorphose du travail, París, Editions Galilée, 1988, citado en CEPAL-UNESCO, Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad, CEPAL/UNESCO, Santiago, 1992. p. 117.

actividad económica en el norte, ya se anticipa que será "crecimiento sin empleo".⁹

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. ¹⁰ En América Latina esta situación tenderá a mantenerse mientras la presión política internacional ejercida a través de la deuda externa no sea aliviada.¹¹

Mientras los sectores con ingresos medios y altos podrán acceder a bienes y servicios básicos provistos por la empresa privada, para los sectores pobres -que se anticipa serán más de la mitad de la población urbana latinoamericana hacia el año 2000- se tienden "redes de seguridad" -basadas en la filantropía local e internacional, en la asignación de los recursos estatales remanentes y de nuevos créditos de destino social (en parte implementados con la mediación de ONGs)- para aliviar situaciones de privación

⁹ 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 acolchónar la caída inevitable de enormes contingentes no integrables al crecimiento moderno. Ver: PNUD, Human Development Report 1993, PNUD, Nueva York, 1993.

¹⁰ 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.

¹¹ En una década, la región ha transferido 150 mil millones de dólares netos a los países industrializados, lo que hace difícil pensar en un proceso de acumulación en base al ahorro interno. Por otro lado, la inversión neta que ha afluído desde 1990 es caracterizada por CEPAL como altamente inestable, de corto plazo y de tipo especulativo. Ver: 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.

extrema. Se confía asimismo en que la libre iniciativa de las comunidades, asociada con la gestión de los gobiernos locales, generará formas alternativas de satisfacción de sus necesidades básicas.

Como veremos a continuación, este cuadro prospectivo no parece incluir ninguna perspectiva de desarrollo urbano capaz de efectivamente integrar económica y políticamente a las mayorías excluidas.

III. Posibilidades del desarrollo urbano mediante el crecimiento de una plataforma moderna de exportación

Como consecuencia de estas tendencias, la dicotomía mercado urbano local/ mercado externo y el correspondiente concepto de "base económica urbana" parecen perder su relevancia para el diseño de políticas de desarrollo urbano basadas en el crecimiento del sector empresarial capitalista. En el modelo prevaeciente en los sesenta, la economía urbana era dividida en dos sectores que teóricamente la agotaban: el sector exportador y el sector doméstico, ambos articulados por una relación de insumo-producto y por la dinámica de los ingresos generados y gastados en el mercado local.¹² En la nueva visión, el sector exportador es una yuxtaposición de empresas sobre una plataforma común de servicios, empresas cuyas decisiones dependen de la eficiencia de esa plataforma y del acceso a los mercados e insumos provenientes de otras regiones del mundo antes que de la producción y el mercado domésticos. 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, algo que predominaba en el paradigma desarrollista y su planteamiento relativo a los polos de desarrollo.¹³

Desde esa perspectiva, más que pensar en integrar una economía local compleja - donde el mercado interno y el externo se articulen y dinamicen mutuamente- se trataría de crear un medio-ambiente -subyacente y adyacente a los núcleos de exportación- capaz de sostener dinámicamente la competitividad de los establecimientos dirigidos al mercado

¹² Ver: José Luis Coraggio, "El futuro de la economía urbana en América Latina (Notas desde una perspectiva popular)", en Ciudades sin Rumbo, SIAP-CIUDAD, Quito, 1991.

¹³ Ver: José Luis Coraggio, "Towards a revision of growth pole theory", en Vierteljahrsberichte, Nro. 53, 1973.

mundial asentados temporalmente en cada ciudad.¹⁴ De ahí la tendencia a reeducar la población de modo que conforme una masa flexible de trabajadores con bajos salarios directos e indirectos y con una educación básica que permita su rápida capacitación ad hoc, que atraiga así al capital mundial. En esa competencia también juegan un papel importante los costos y disponibilidad continuada de sofisticados servicios urbanos, directa o indirectamente requeridos para sustentar la conectividad de las empresas que participan en el comercio mundial.¹⁵ Esto parece estar en la base de la política universal planteada por el Banco Mundial, que se plantea como objetivo general la superación de los obstáculos al crecimiento sistémico de la productividad urbana, pero que en su implementación podría reducirse a lograr la competitividad mundial (clave para asegurar el superavit de comercio que requiere la amortización de la deuda externa) de una plataforma que ve al resto de la economía local sólo como "medio ambiente".¹⁶ Pero esto significa que sólo una parte menor de la ciudad y sus habitantes estará integrada al sector empresarial moderno. Este proceso de dualización económico-social posiblemente tenderá a concretarse también en una renovada zonificación-segregación física en las ciudades.

¹⁴ La fragmentación de los procesos productivos a escala mundial, en 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 localización. Esto es válido en principio para los bienes y servicios "mundiales", pero será necesario, sin embargo, analizar qué espacios quedan para bienes y servicios de ámbito "regional" o local, más allá de aquellos requeridos para el funcionamiento de la plataforma de bienes mundiales. Ello supera los alcances de este trabajo.

¹⁵ Es posible anticipar que 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 adicionalmente a la dualización de las economías.

¹⁶ Dentro de esta tesitura, 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 que se aumente la eficiencia del mercado para proveer de refugio e infraestructura a la población; c) mejorar la capacidad financiera y técnica de las instituciones municipales; d) fortalecer los servicios de financiamiento para el desarrollo urbano. Aunque se señala que también deben proseguirse políticas dirigidas a aliviar la pobreza y a resguardar el medio ambiente, lo que predomina de hecho son las acciones dirigidas a mejorar la competitividad de la ciudad en el mercado mundial. Banco Mundial, Urban Policy and Economic Development: An Agenda for the 1990s, Banco Mundial, Washington, 1992.

Mientras que el capital mundial se desplazará libremente a escala global buscando las mejores combinaciones de tecnología, recursos, acceso a mercados y habilidad y costo de la fuerza de trabajo, los agentes locales que no tienen esa movilidad deberán competir, desde posiciones fijas, con las importaciones libres de bienes producidos mediante las tecnologías más modernas y/o con costos substancialmente menores de la fuerza de trabajo (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 de menor desarrollo relativo y salarios aún inferiores a los prevalecientes en las ciudades de América Latina, 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 ¹⁷, o a través de mayores salarios basados en la productividad, pues (perdido el vínculo del mercado interno) si los salarios aumentan, tendería a reducirse la competitividad de la ciudad y por tanto el empleo del sector moderno. ¹⁸

En cambio, para el sector no integrado al complejo de exportación se plantearán políticas compensatorias, orientadas por criterios extraeconómicos de equidad o equilibrio ambiental, buscando evitar situaciones extremas que amenacen la estabilidad política y económica cuyo sentido es redefinido ahora como factor de la competitividad. A la vez, se incentivan el autoempleo o la autogestión de los servicios, minimizando la responsabilidad pública por la situación de estos sectores.

La extroversión de las economías nacionales repercute entonces de manera directa en el dislocamiento de las cadenas de reatralimentación de la actividad económica urbana (y en las posibles alianzas sociales alrededor de ese proyecto de modernización), lo que se acelera con la ubicuidad del mercado mundial, la informatización de los procesos productivos y de regulación, la creciente rapidez en los desplazamientos físicos y la sustitución de éstos por flujos de información. Esto afecta tanto a los servicios como a las actividades productoras de bienes materiales. El concepto keynesiano de

¹⁷ En esto, como los agentes del sector informal han advertido de hecho, la comercialización de múltiples productos importados o la prestación de servicios personales parecerían tener mayor posibilidad que la producción de bienes.

¹⁸ 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.

multiplicador y su correlato de políticas dirigidas a reducir la filtración de los efectos multiplicadores pierde también relevancia, tendiendo a predominar la perspectiva de que el crecimiento se logrará mediante la adición neta de actividades de exportación siguiendo las indicaciones del mercado. El ingreso libre de bienes y servicios de otras regiones es visto como positivo, pues abarata los costos locales, atrayendo así otras actividades en que se puede lograr competitividad mundial.

Lo que une a las actividades dinámicas no es ya su interrelación vía insumo-producto sino la utilización común de una plataforma de infraestructura, servicios y fuerza de trabajo flexibles y eficientes. Cualquier intento de estimular la integración productiva más allá de lo que resulte del libre juego del mercado introduce rigideces innecesarias y reduce la flexibilidad necesaria para sostener la competitividad dinámica. Cualquier intento de reproducir en nuestras ciudades -mediante políticas de protección o estímulo- la integración entre el sistema científico-investigativo y la producción, como se registra en los principales centros desarrollados del mundo, es vista como una propuesta contraria a la flexibilidad instantánea y "natural" que requiere el modelo modernizador en base a una competitividad inmediata.

Mientras mercancías e información -y sus centros de producción- se volverán cada vez más móviles y ubicuas, los componentes de infraestructura física y la fuerza de trabajo mantendrán una mayor inercia espacial, tanto por razones materiales como culturales. Por ello debe acentuarse su "flexibilidad" in situ, sustituto de la movilidad espacial. En cuanto a la emigración como válvula de escape, es de esperar una menor receptividad de parte de los países industriales con sus propios problemas de desempleo. Si las migraciones intraregionales se aceleraran, dado que la insuficiencia dinámica es sistémica, igualmente tenderán a reproducirse grandes contingentes de población excedente (respecto a los requerimientos de fuerza de trabajo del capital) en los lugares de destino. Puede esperarse entonces una creciente resistencia a los migrantes, internos o internacionales, que vendrían a demandar servicios de una economía pública sin capacidad de respuesta y a competir en un mercado de empleo con oferta ya excedente.

Las regiones y localidades serán entonces reducidas a la condición de oferentes de plataformas y medio-ambientes para atraer a un capital cuyas decisiones serán tomadas con un marco estratégico que ve al mundo en su conjunto como el espacio de su posible despliegue. Y esta recomposición del espacio decisional tiene consecuencias, que deben ser exploradas, sobre el sentido y posibilidades de las escenas políticas locales.

Resumiendo, los nuevos factores de atracción de la inversión capitalista serán:

- **La disponibilidad de fuerza de trabajo de bajo costo directo e indirecto, con una educación básica que permita su rápida capacitación para procesos cambiantes, y sin actitudes de confrontación que puedan afectar la continuidad de los procesos productivos y de comunicación entre los eslabones de las cadenas mundiales de producción y circulación.**
- **La existencia de una cultura productiva que favorezca la productividad, la innovación y la comunicación instantánea.**
- **Una política pública y una red de agentes sociales que reduzcan los costos indirectos de reproducción de la fuerza de trabajo, que reduzcan los costos de legitimación de las acciones de las empresas, y que garanticen la estabilidad y calculabilidad de los flujos económicos.**
- **Una infraestructura colectiva adaptada a los requerimientos de las empresas, cuya alta movilidad requiere minimizar las inversiones fijas de largo período de amortización.**

Pero estas 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. Cuando el desarrollismo era el paradigma dominante, incluso sus críticos veían a la ciudad como un aparato construido según la lógica del capital - mediante la combinación de procesos de mercado y la acción reguladora del estado-. Ahora, crecientemente, las ciudades tienden a conformarse como un islote de empresas modernas (incluso físicamente separables), 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, conectadas de muchas maneras al sector moderno, pero de tal manera que ya no pueden ser vistas como subsumidas a la lógica del capital (ejército industrial de reserva, marginados coyunturales, etc).

Aún si una ciudad de la periferia es considerada como 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 ciudad global, compuesta de islotes modernos

intercomunicados, rodeada de otra ciudad, "tercermundista".¹⁹

Muchas de estas consideraciones podrían llevar a reflotar una vieja (y criticada) concepción dualista de la sociedad y su espacio, que fué 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 pretendemos, sin embargo, afirmar que no hay intercambios ni influencias -sobre todo del sector empresarial capitalista hacia el resto de la economía-, 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 realidad de la globalización no lleva a aceptar como única vía de desarrollo de cada ciudad el crecimiento aventajado de un sector exportador segregado del resto de la economía.

IV. La posibilidad de pensar el desarrollo urbano desde la perspectiva del desarrollo humano

¹⁹Por otro lado, la delimitación misma de la ciudad, basada en el concepto de "lo local", debe ser revisada. No sólo el aparato productivo sino el mismo mercado inmobiliario tienden a asumir una dimensión regional, si es que no internacional, incrementando la heterogeneidad de situaciones a abarcar y por tanto complejizando las políticas "urbanas" y sus agentes administrativo-territoriales. Ver: Michael A. Goldberg, "Issues Facing the Housing and Urban Development Systems in Canada in a Globalized Economy: The Recurring Problem of Governing the Local Tents in the Global Village", 5a. Conferencia Internacional de Investigación sobre la Vivienda, Montreal, 7-10 Julio, 1992.

El problema es que, hasta ahora, no se ha logrado plantear una macro-lógica ²⁰ alternativa para ese "resto" de la economía y la sociedad. Ello permitiría sustentar una visión de la economía urbana como articulación de subsistemas ²¹, cuya lógica resultante sería ella misma articulación de al menos tres lógicas diversas *en el mismo terreno* (el de la producción, circulación y distribución de bienes y servicios).

Los trabajos antropológicos o sociológicos de los 70 y 80 sobre las estrategias de sobrevivencia presuponían que eran resultado de una reacción adaptativa al único sistema existente (el empresarial capitalista, con el estado visto como su aparato público), por lo que terminaban siendo recodificadas como formas indirectas de explotación, complemento necesario de un proceso de reproducción de la fuerza de trabajo del capital.

²²

Las propuestas de desarrollo a escala humana tampoco han podido llenar este vacío, por su carácter utópico y su idealización de la vida cotidiana popular, lo que les resta bases empíricas sólidas y, por lo mismo, no permite concebir una estrategia de

²⁰ Hay, sin embargo, numerosos trabajos sobre las estrategias de sobrevivencia a nivel de la unidad doméstica. Esto suele extenderse a prácticas de tipo colectivo por agregación de unidades domésticas (ollas populares, cooperativas de vivienda, construcción de infraestructura urbana, etc.), pero no llega a dar cuenta de la lógica de un subsistema complejo como el que estamos visualizando. Ver: Cornia, Giovanni A., "Ajuste a nivel familiar: Potencial y limitaciones de las estrategias de supervivencia", 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; Haak, Roelfien y Díaz, Javier (editores), Estrategias de vida en el sector urbano popular, FOVIDA/DESCO, Lima, 1987.

²¹ Por "sistema" entendemos algo más que una agregación de elementos meramente yuxtapuestos, remanentes en los resquicios de un verdadero sistema. La solidaridad orgánica de sus partes -basada en la mutua dependencia de elementos heterogéneos-, a diferencia de la solidaridad mecánica -basada en la mera agregación de elementos homogéneos-, es una característica esencial que diferencia la posible construcción de una economía popular del estado actual de los sectores populares. Ver: Emile Durkheim, La división del trabajo social, Akal, Madrid, 1987.

²² Así, el sector informal fué visto como una manera de abaratar los costos de vida del trabajador asalariado, o el trabajo doméstico impago de la mujer y los niños como una forma de sobre-explotación de la clase asalariada; igualmente, las múltiples identidades populares fueron definidas por su exclusión/inclusión en la categoría extendida de clase proletaria.

transición desde la realidad actual a la realización del modelo de vida propuesto, centrado en lo local, en lo cotidiano definido como relación interpersonal directa. ²³

Si la apertura de las economías no es contrarrestada efectivamente, los patrones de demanda y oferta de bienes de consumo material o cultural, así como las condiciones de su producción, resultarán de la lucha oligopólica por los mercados, donde los capitales comercial, financiero y de los medios de comunicación serán determinantes, no sólo de las posibilidades materiales sino de los referentes ideales de la vida urbana, inductores de expectativas y de vías de acción, constructores de un mundo de la vida desde el cual se pensará la realidad y sus posibilidades de cambio.

¿Cómo pensar alternativas para la ciudad desde el interior de este marco proyectado de realidad? ¿Como pensarla como espacio para una integración o un intercambio cultural plural si no se visualizan las bases materiales de tal integración? ¿Cómo pensar en una ciudad democrática, en la ciudad de todos, sobre la base de una sociedad crecientemente polarizada? ¿Cómo pensar en reformas desde el poder estatal si los recursos para tal reforma deben provenir del excedente controlado por un capital de alta movilidad, sin fronteras, en condiciones de sabotear todo intento de hacerlo contribuir substancialmente al desarrollo social?

Tal vez ayude volver a pensar en términos de contradicciones objetivas. La cuestión urbana contemporánea tiene una base económica: las tendencias de las economías urbanas en el contexto de la economía global son socialmente desintegradoras y reproductoras de la exclusión y la pobreza para las mayorías. Pero esta problemática social sólo afecta al capital si se convierte en un obstáculo para su reproducción. Ese obstáculo existe, pero aparece como una cuestión política: ¿cómo legitimar un sistema de propiedad, de derechos y reglas de convivencia que permitan la acumulación excluyente, dentro de un sistema democrático que pretende regirse por la decisión mayoritaria? ²⁴

²³ Max-Neef, Manfred, et. al., "Desarrollo a Escala Humana. Una opción para el futuro", en Development Dialogue, número especial 1986, CEPAL/Fundación Dag Hammarskjöld, s.l., agosto 1986. Recientes intentos para vincular la supervivencia doméstica con procesos macrosociales pueden encontrarse en Ekins, Paul y Max-Neef Manfred (ed.) Real-Life Economics. Understanding Wealth Creation, Routledge, Nueva York, 1992.

²⁴ "...como el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1990 concluye, la pobreza urbana será el problema más significativo y políticamente explosivo del próximo siglo", Banco Mundial, Urban Policy and Economic development. An agenda for 1990s, The World Bank, Washington DC, 1991. pag. 4. En el mismo documento se destaca que 17 de las 21 megacities (de más de 10 millones de habitantes) estarán en países en desarrollo (cuatro de ellas en América Latina, de las cuales

Esta cuestión es tan evidente que, a pocos años de comenzado el proceso de ajuste estructural en el contexto de la globalización, cuando todavía se cree que las ideas neo-liberales son dominantes, se está abriendo ya un espacio para el planteamiento de nuevas políticas sociales, a cargo de un estado que se suponía iba a dismantelar definitivamente su capacidad para controlar los efectos sociales de la acumulación del capital privado. Hoy la intelligentsia e intelectualidad políticas han asumido que deben dar respuesta a la cuestión de la gobernabilidad, y saben desde ya que la mera manipulación simbólica es insuficiente en condiciones de carencia extrema. Este imperativo sistémico converge con el planteamiento de tipo moral, basado en una preocupación genuina por la miseria humana que se avisa producirá el proceso de globalización si queda librado a su propia dinámica.²⁵

Surge así *la propuesta de desarrollo humano*, cuyos creadores intentan que sea paradigmática para la acción voluntaria de organismos internacionales, ONGs, organizaciones sociales y gobiernos, mientras el capital se sigue globalizando según su dinámica "objetiva". Es una propuesta con un alto grado de ambigüedad, lo que puede ser reflejo de esta época de transición y búsqueda de sentido. Algunos de sus aspectos básicos son: el desarrollo no surgirá como derrame del crecimiento en la economía mundial, si es que se da, sino que requiere invertir directamente en la gente, ampliando sus opciones vitales, lo que pone en el centro a las políticas educativas; es necesario un cambio en el sistema internacional de gobierno que garantice una mayor equidad, anticipando los conflictos sociales y políticos que la globalización provocará; provisoriamente es necesario concentrar los recursos disponibles para el "sector social" en los segmentos de mayor pobreza en el mundo; es necesario regular los mercados para que sean "amistosos para la gente", antes que impulsar políticas "amistosas hacia el mercado".²⁶

dos son Río y San Pablo).

²⁵ Ver: 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.

²⁶ Un análisis más amplio de esa propuesta, y en particular de sus consecuencias para la política educativa, puede encontrarse en: José Luis Coraggio, Desarrollo Humano, Economía Popular y Educación, CEAAL, Papeles, Nro. 5, Santiago de Chile, 1993. Ver también las cuatro ediciones del Informe de Desarrollo Humano, del PNUD, y: 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,

Como consecuencia de estos enfoques y de su influencia en el diseño de las nuevas políticas sociales uniformes que se están imponiendo desde los organismos internacionales, se abre un espacio contradictorio, dentro del cual creemos que es posible imprimir otra racionalidad, desde la perspectiva de un proyecto popular, a los recursos remanentes para la política social. En todo caso, es fundamental superar la visión asistencialista -compartida muchas veces por activistas de ONGs vinculadas a la acción con los pobres- de que los "derechos sociales" se satisfacen garantizando la provisión más equitativa de bienes mediante políticas redistributivas. Por el contrario, es necesario adoptar una perspectiva de creciente auto-suficiencia económica relativa del campo popular.

V. La necesidad de adoptar una visión prospectiva de la economía popular urbana como perspectiva para dar nuevo sentido a la ciudad

Teóricamente, la economía urbana puede ser analíticamente descompuesta en tres subsistemas, cada uno con su propia lógica, siempre articulados pero con una autonomía relativa variable entre caso y caso. Ellos son:

- *La economía empresarial capitalista*, compuesta por el conjunto de fragmentos de organizaciones que siguen el modelo empresarial de gestión con el objetivo de maximizar la acumulación de capital-dinero mundial; la apertura de las economías les impone los criterios de eficiencia propios de ese objetivo, so pena de sucumbir ante las importaciones o el desplazamiento de sus mercados externos por otras empresas;

- *La economía pública*, organizada según un modelo político-burocrático de gestión y compuesta por los niveles locales, sectoriales y nacionales del aparato gubernamental con jurisdicción en el ámbito de la ciudad. Sus objetivos manifiestos son múltiples: atender a los requerimientos de la acumulación del capital privado asentado en la ciudad, ampliando su base de competitividad vs. otras ciudades y regiones del país y del resto del mundo; contribuir a la legitimación política del sistema económico-social; velar por la gobernabilidad del sistema, evitando conflictos extremos; velar por el interés general, definido en términos de utopía social (equidad, justicia, etc.). El peso relativo de cada uno

5-9 marzo de 1990.

de estos objetivos dependerá del proyecto de las fuerzas políticas en el gobierno, pero se supone que alguna combinación de todos estos objetivos deberá siempre estar presente.²⁷ Los programas de ajuste estructural están imponiendo a la economía pública, sobre todo de las grandes ciudades: i) restricciones de equilibrio fiscal, ii) políticas de recuperación del gasto mediante el cobro de los servicios a costos reales, iii) la extensión de la cobertura de los registros de la propiedad y de la imposición, iv) la privatización y descentralización de sus servicios, v) la asignación prioritaria de recursos al pago directo o indirecto de la deuda externa, vi) la asignación prioritaria del "gasto social" remanente a los segmentos más pobres de la ciudad, y vii) la concentración de su gestión en favorecer la competitividad de la plataforma de exportación. Asimismo, están introyectando en las estructuras burocráticas valores y modos de gestión empresariales.

• *La Economía Popular Urbana (EPU)*, formada por las unidades domésticas de trabajadores y sus variadas formas organizativas -unipersonales, familiares, comunitarias, cooperativas- cuyo sentido está dado por la utilización de su fondo de trabajo con el objetivo de lograr la reproducción transgeneracional de la vida de sus miembros -biológica y cultural- en condiciones siempre mejores. Una de sus características es la dificultad empírica y conceptual para separar la unidad de reproducción propiamente doméstica de los demás emprendimientos económicos y culturales en que se involucran sus miembros. Esto tiene consecuencias sobre su organización espacial, pues, de hecho, las organizaciones económicas populares desafían la tesis de que la mejor manera de garantizar la reproducción de la población es separando funcional (y territorialmente) la producción de la reproducción.²⁸

El sentido de *aprestar el medio socio-económico para el desarrollo de esta EPU* (actualmente inexistente como tal) y la relación que guarda con la matriz socioeconómica popular que es su referente empírico actualmente existente, han sido presentados en

²⁷ Así, en un sistema formalmente democrático, un gobierno en nombre de un partido de los trabajadores no puede dejar de lado el asegurar las condiciones para la reproducción competitiva del capital radicado en su ámbito, ni un gobierno en nombre de la clase capitalista podría dejar de lado el alivio de condiciones de extrema carencia popular.

²⁸ Para una presentación más detallada del concepto de economía popular urbana, así como su diferencia respecto a otros conceptos adscriptos al mismo término, puede verse: José Luis Coraggio, *Economía popular y desarrollo humano*, Instituto fronesis, Quito, (en vías de publicación). Sobre la necesidad de repensar la construcción del habitat desde esta perspectiva, puede verse también: José Luis Coraggio, "Economía popular y vivienda (Entre el sistema global y el barrio)", PONENCIAS del Instituto fronesis, # 3, Quito, 1992.

otros trabajos ²⁹. Aquí vamos a avanzar en su análisis a fin de clarificar algunas de las tareas que supone dicho aprestamiento en una sociedad urbana compleja.

Los sectores populares urbanos (trabajadores urbanos que dependen para la reproducción de su vida de la realización continua de su fondo de trabajo) realizan una enorme variedad de actividades: **i) producción de bienes y servicios no mercantiles**, en el seno de las unidades domésticas o en el interior de organizaciones colectivas de tipo cooperativo, más o menos permanentes; **ii) producción mercantil de bienes de muy variada tecnología y destino**, desde insumos para el sector empresarial moderno (producidos con autonomía o como procesos subsumidos formalmente, como en el caso del trabajo a domicilio para empresas capitalistas) hasta bienes de consumo de uso popular; **iii) prestación mercantil de servicios productivos directa o indirectamente necesarios para la producción de otros bienes** (e.g. reparaciones de equipos) o para la satisfacción directa de necesidades de los trabajadores (e.g.: educación o salud); **iv) prestación mercantil de servicios improductivos**, principalmente de comercio innecesario (desde la perspectiva de una circulación a mínimos costos de abastecimiento); **v) reproducción ampliada de las capacidades de su fondo de trabajo y contratación de las mismas como fuerza de trabajo asalariado**; **vi) organización y regulación de intereses, participación en la gestión pública o en su control.**

Muchos de estos bienes y servicios son producidos y ofrecidos, consumidos y demandados, por los mismos agentes populares, locales o de otros ámbitos; otros son transados con agentes de la economía empresarial capitalista o la economía pública; requieren medios de producción provenientes de unidades locales, nacionales o mundiales de la economía empresarial, y también medios producidos por agentes económicos populares. No todos sus recursos productivos o de consumo son reproducibles, ni todos son apropiados a través del mercado; así, existen: transferencias unilaterales o donaciones (de ONGs, de agencias internacionales, de gobiernos); apropiación por acción colectiva directa (e.g.: invasión de tierras públicas o privadas para la vivienda popular); ocupación temporal por la vía de hecho (e.g.: uso del espacio urbano público para el comercio, la producción callejera o actividades culturales); apropiación por reivindicación ante el estado; "recuperaciones" de bienes de las empresas capitalistas por vías de hecho, etc. Además existen transferencias financieras recurrentes como contrapartida a los flujos de bienes y servicios, o unilaterales de diversos signo

²⁹ Ver, José Luis Coraggio, "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.

(donaciones o subsidios recibidos, impuestos pagados, etc.).

La visión de una economía popular construida sobre estas bases requiere un marco conceptual que permita concebirla como totalidad superior y viable. El *capital humano* no es visto aquí como recurso externo que se puede explotar subordinándolo a una lógica de acumulación, sino como un acervo inseparable de la persona, de la unidad doméstica y, por extensión, de la comunidad, cuyo desarrollo eficaz incluye *inmediatamente* la mejoría en la calidad de vida de sus miembros.

Para esta concepción del *capital humano*, *la principal política de inversión es en la educación -formal, informal o no formal-, dirigida a la expansión sistemática de las capacidades, destrezas y habilidades de sus portadores, así como la creación de un medio estimulante para el aprendizaje, institucionalizando un aprendizaje práctico sistemático y acumulativo.* Pero para ser eficiente debe ser *una inversión que incorpore en el capital humano una dinámica de autodesarrollo, convirtiéndolo en un capital que se expande cualitativamente sin requerir continuas inversiones externas.* Para ello es necesario que: i) en su propio funcionamiento vaya superándose, generando conocimientos superiores en un proceso de aprendizaje vinculado a los procesos prácticos de transformación cada vez más compleja de la realidad; ii) su estructuración incluya funciones, organizadas con autonomía relativa, de investigación, educación y capacitación, recuperando, potenciando científicamente y difundiendo libremente, los resultados de su experiencia; iii) su propia eficacia vaya realimentando la motivación que da forma a nuevas demandas educativas, y le vaya permitiendo obtener los recursos materiales para autosustentarse. *En esta concepción el capital humano es una categoría social, que constituye el accionar económico de individuos y grupos articulados orientados por la reproducción ampliada de sus vidas.*

Los recursos de la economía doméstica no se limitan al posible despliegue de energía de trabajo y sus elementos intangibles -destrezas, habilidades y conocimientos técnicos, organizativos, etc.-, sino que abarca también activos fijos -tierras, vivienda/ local de habitación, producción o venta; instrumentos e instalaciones; artefactos de consumo; etc. A nivel de la comunidad de economías domésticas, se agregan otras relaciones y recursos colectivos: tierras de uso común, infraestructura física, centros y redes de servicios, organizaciones corporativas y sociales en general, etc. Esos activos y capacidades son formados, acumulados o apropiados en función del objetivo de la reproducción de la vida, en condiciones tan buenas como sea posible, dentro de cada marco cultural. Tal "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, lo que predomina es su valor de uso o su carácter de reserva de valor para

eventuales emergencias.

Un balance de los recursos y flujos internos y externos de una agregación de unidades domésticas urbanas mostraría que: i) Su principal "recurso" y fuente de dinamismo es el capital humano, lo que incluye elementos subjetivos y también importantes medios de producción acumulados; ii) Su principal contribución a la economía es la reproducción y oferta de fuerza de trabajo a cambio de un salario;³⁰ iii) También produce y pone en circulación una considerable corriente de bienes y servicios producidos para el mercado, destinados a las unidades domésticas, a la economía empresarial capitalista o a la economía pública³¹; iv) Sus transacciones externas -con el resto de la economía urbana o con la economía externa al ámbito local- se hacen según ciertos términos del intercambio, uno de cuyos elementos principales es el salario real. Sin embargo ese 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 intercambio. En efecto, las variaciones en los precios y tasas de los medios de producción, del crédito, etc. que adquiere, respecto a las de los bienes y servicios que ofrece, tienen gran influencia sobre la calidad de vida de sus integrantes.

Para que el concepto ideal de economía popular urbana pueda realizarse, es necesario transformar su referente empírico existente, orientando acciones internas e intervenciones externas de modo convergente, hacia objetivos tales como: i) desarrollar su competitividad (incluido el aspecto de costos monetarios) dando un peso fundamental a criterios de calidad y diferenciación de productos y servicios³²; ii) propender a su

³⁰ Una parte de estos flujos de trabajo y salario pueden ser de orden internacional, con un peso creciente según se viene reconociendo (un emigrante rural 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, Human Development Report 1992, PNUD, Nueva York, 1992.

³¹ También aquí puede ser importante el porcentaje internacional de estos flujos, sobre todo en zonas de frontera abierta.

³² Para dar un ejemplo, ciertas calidades de alimentos (e.g.: los alimentos orgánicos) o artesanías (e.g.: hechos por grupos cuyos derechos humanos están siendo violados), o productos en general (e.g.: producidos con tecnologías que afectan ciertas especies o desequilibran ecosistemas o, más ampliamente, producidos en países que no respetan ciertos acuerdos respecto al medio ambiente), están teniendo mercados que no están regido por los mismos valores ni mecanismos que los mercados de productos estandarizados que pueden producirse en cualquier parte del mundo. La fuerza que los movimientos de consumidores pueden ejercer al respecto no es despreciable. Ver: International Organization of Consumers Unions (IOCU), El

autocentramiento relativo eficiente; iii) transferir capacidades y recursos de la esfera de la circulación a la de la producción; iv) desarrollar su capacidad para satisfacer necesidades vitales por la calidad misma de los procesos de trabajo (participación, desarrollo de capacidades de gestión y comunicación, creatividad, etc.); v) desarrollar una relación con el habitat (producción-reproducción) coherente con la lógica del desarrollo humano; vi) institucionalizar un sistema de generación, adaptación y difusión de técnicas productivas, estilos de gestión, formas organizacionales adecuadas a los requerimientos de desarrollo de la EPU, etc.; vii) institucionalizar formas de regulación de la competencia y de otras relaciones de intercambio en el seno de la EPU; viii) desarrollar sistemáticamente habilidades, destrezas y conocimientos que permitan impulsar un desarrollo realimentado del capital humano; ix) utilizar los recursos externos, en particular donaciones y créditos de uso colectivo, según una estrategia de conjunto diseñada por la misma comunidad; x) promover la participación activa en el gobierno local, con una perspectiva de desarrollo social desde la comunidad.

Todo esto requiere un período de pruebas y errores, de reflexión y consolidación de nuevas formas de organicidad del campo popular, lo que a su vez supone *la creación de un espacio de experimentación relativamente protegido -durante un período mínimo-* como para estimular la innovación colectiva mediante la demostración de su eficacia; pero también requiere recursos y políticas especiales iniciales, lo que supone una *redefinición del punto de partida en cuanto a las relaciones entre los tres subsistemas, en particular en lo referente a la política fiscal.*

Requiere, asimismo, una acción integral y compartida por los múltiples actores intervinientes, dirigida no a segmentos aislados y aislables, sino a comunidades completas. Para que se den, los efectos sinérgicos deben ser programados, y eso requiere una acción concertada desde múltiples centros de iniciativa. Todo esto a su vez *supone un carácter plural de los estratos económico-sociales incluidos, y cuestiona el criterio de focalización en la pobreza extrema.* El sentido de esto no es difícil de mostrar: no puede propenderse al desarrollo del capital humano si se deja caer en la obsolescencia y el deterioro vital a los sectores medios empobrecidos (los nuevos pobres), aportadores de capacidades y de una heterogeneidad imprescindibles para lograr una solidaridad orgánica basada en la división interna del trabajo, imposible de alcanzar en un plazo significativo mediante intervenciones asistencialistas dirigidas a estratos homogéneos de los sectores más pobres.

poder de los consumidores en la década de los noventa, Santiago, 1992.

Para poder funcionar recurrentemente, la EPU debe tener un cierto mercado para su fuerza de trabajo y sus bienes y servicios en los otros subsistemas (lo que significa que el desarrollo de los otros subsistemas no es siempre contrario a sus intereses), pero con términos del intercambio favorables, lo que requiere alcanzar mayor eficacia económica pero también la aplicación de poder político; asimismo, debe ganar acceso directo o indirecto a dinero mundial para poder reclamar en el mercado los medios de producción y consumo complementarios que requiere para su desarrollo; mientras en las actividades de desarrollo interno de orden colectivo puede suplir parcialmente el incentivo mercantil por incentivos morales o de conveniencia mutua, al articularse con otros sistemas a través del mercado debe seguir las reglas de dichos intercambios -mientras no pueda modificarlas a través del ejercicio de poder político, ideológico o económico.

Las conexiones directas o indirectas con el mercado mundial plantean el desafío de una posible subsunción a los criterios del mercado capitalista. Así, es necesario definir una política alternativa que contrarreste los criterios de eficiencia que el capital impone a la organización productiva, pero a la vez permita coexistir con ellos. Es necesario definir una política tecnológica para la EPU que no haga de la minimización de costos su leitmotiv, sino que introduzca criterios complejos donde se consideren no sólo la calidad de los productos sino otras dimensiones del trabajo autónomo, como la de ser fuente de satisfacción y desarrollo humano ³³, o la de ser base del desarrollo de una ciudadanía efectiva.

Las características de los procesos de trabajo de las unidades económicas populares se expresan muy parcialmente en su baja productividad, medida como se estila en el sector capitalista. Su diferencia cualitativa se caracteriza mejor por la mayor proporción de insumos de energía humana física respecto a los insumos de conocimiento que requieren los procesos de producción y circulación que realiza y, dentro de los insumos de conocimiento, por el mayor peso relativo del conocimiento común, basado en la práctica, respecto al teórico-científico. Pero el necesario cambio en estos indicadores, base de un desarrollo humano retroalimentado, no necesariamente significa la mutación en empresa capitalista, pues hay amplio espacio para el desarrollo cualitativo de la economía popular como tal. Sin embargo, la EPU debe estar abierta y, por lo tanto, algunas de sus capacidades y recursos pueden subsumirse o incluso tender a convertirse en empresas capitalistas. Pero éste no sea el objetivo buscado, como en el caso de las políticas de modernización de las microempresas informales que propugna la banca

³³ Ver: James Bernard Murphy, The Moral Economy of Labor, Yale University Press, New Haven, 1993.

multilateral de desarrollo.

VI. La necesidad de un esfuerzo fundante para impulsar el desarrollo de una EPU autosostenida

Siendo la EPU 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 crecimiento y cambio de calidad de este conjunto devenido subsistema requiere un esfuerzo colectivo fundante, que incluye, entre otras cosas:

- a) una reorganización de sus relaciones, comportamientos y expectativas internas, equivalente por sus alcances a las transformaciones que se están produciendo en las empresas capitalistas y en la administración pública;**
- b) establecer políticamente relaciones de intercambio iniciales más equitativas con los otros sub-sistemas económicos -la economía empresarial capitalista y la economía pública-;**
- c) la incorporación de una dotación adicional de aquellos recursos productivos externos -es decir, no reproducibles actualmente en su interior- que limitan el desarrollo de la EPU: tierra y servicios de infraestructura, crédito, tecnologías y recursos educativos dirigidos a este nuevo desarrollo, entre otros.**

La apropiación inicial de esos recursos o el establecimiento de derechos sobre ellos podrán ser hechos a través de: i) la reducción o anulación de las actuales transferencias netas de este sector hacia el resto de la economía (sistema fiscal en general, socialización de la deuda externa); ³⁴ ii) el establecimiento de un sistema legal que asegure la regulación de un intercambio mercantil justo, incluidos justos salarios por la fuerza de trabajo; ³⁵ iii) las donaciones de agencias de ayuda y ONG; iv) la transferencia

³⁴ De hecho, una parte de 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.

³⁵ Si se argumenta que esto contraría las leyes del mercado, entonces cabe exigir que se sea consecuente, desregulando también la migración internacional de trabajadores a los países

de recursos a partir de procesos políticos (reivindicaciones de tierras públicas, reforma agraria, tasas de crédito preferenciales, subsidios a los servicios públicos utilizados, etc.); v) el desarrollo e internalización de su reproducción (en la medida que los agentes de la EPU vayan haciéndose cargo de una parte creciente 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 a su tiempo.

En la propuesta de desarrollo humano antes mencionada, la equidad aparece como un estado de "igualdad de oportunidades", a que se accedería nivelando algún factor parcial desigualmente distribuido (e.g.: la educación o salud individual) o atendiendo parcialmente necesidades insatisfechas mediante donaciones. Pero tanto la equidad como el crecimiento deben ser vistos como procesos, que pueden autosostenerse dentro de estructuras adecuadas, o bien requerir continuas inyecciones de recursos externos dentro de estructuras adversas. Es necesario entonces evitar recaer en una situación de dependencia renovada de acciones externas, y proceder a reformar o propiciar estructuras capaces de autodesarrollo.

Como punto de referencia macroeconómico para orientar el cambio estructural cabe plantear un modelo recurrente de transferencias económicas, basado en el criterio de transparencia y equidad fiscal. Esto va de acuerdo con el principio teórico impulsado hoy por el BM y el BID, en nombre de la eficiencia del mercado, de que cada quien debe pagar por lo que recibe (lo que implica *recibir un equivalente de lo que se paga*). Se trata de revisar las políticas fiscales de modo que los aportes agregados de los sectores populares sean revertidos en obras y servicios eficientes, diseñados e implementados según un programa dirigido a potenciar y articular su misma economía popular como subsistema de desarrollo del capital humano. Idealmente, no debería admitirse ninguna transferencia neta adicional de recursos desde la economía popular a la economía empresarial capitalista o estatal.

Esto supone que los costos de las obras de infraestructura y los servicios públicos que a futuro requiera el sector capitalista para su competitividad sean socializados dentro de ese mismo sector, sin posibilidad de hacer recaer la carga sobre los sectores populares. Supone también que las obras dirigidas a la EPU se implementen de modo que

industriales. Así como el funcionamiento del mercado requiere un sistema legal que asegure el cumplimiento de los contratos, la reproducción de la vida humana requiere un sistema legal que la proteja de un mecanismo ciego o de acumulaciones de poder que tienden a destruirla.

su misma realización la realimente, minimizando las filtraciones hacia la economía capitalista.

Pero esto no sería suficiente: hay mucha expoliación 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.).³⁶ Así, posiblemente, el sector capitalista se interesará más en la renegociación de una deuda que debe 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 reconocidos.

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 *nacional*, por razones de eficiencia económica o de equidad distributiva. Una vez medida la efectiva contribución de la economía popular al erario público local y nacional, se pueden redimensionar los gastos sociales. 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.³⁷ Una parte del crédito y la ayuda para el desarrollo deberá ir a estos sectores, que pagarían por ella cuando sea reembolsable (y otro tanto haría el sector empresarial).

³⁶ Esto no siempre coincide con los *swaps* impulsados por ONG internacionales para promover sus propios objetivos en los países en desarrollo.

³⁷ El Banco Mundial considera que, "Donde pueda hacerse, la redistribución de tierra debe ser apoyada enérgicamente" (World Development Report 1990, *Poverty*, The World Bank-Oxford, 1990, pag. 3).

En la medida que los subsistemas económicos y sus infraestructuras están ya relativamente articulados o compartidos por los tres subsistemas, no se trata de hacer separaciones 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 claras imputaciones de ingresos y gastos, y de diseñar programas diferenciados, aunque complementarios, admitiendo que la economía urbana 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 será un aporte justo y congruente con la dramática perspectiva de las mayorías en estas sociedades.

Con este recomienzo, la economía popular puede dejar de ser un agregado informe y desarrollarse como un polo integrado e integrador de la economía local y -a través de las interrelaciones interlocales- regional y nacional, con su propia lógica, pero abierta; con intereses colectivos que pueden diferenciarse de los intereses de las empresas capitalistas, lo que no impide que haya relaciones de mutuo beneficio con ese sector. Por lo pronto, como ya se dijo, el desarrollo del capital humano se traducirá en la disponibilidad de una fuerza de trabajo con las habilidades que requiere la competitividad internacional, y un crecimiento del sector empresarial capitalista no tiene que ser siempre visto como negativo para la economía popular. Hay transacciones posibles a partir de los conflictos de interés que sin duda surgirán. Pero el conflicto se acentuará y volverá ingobernable si se pretende seguir fundando 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.

VII. El desarrollo de la EPU como interés común

La globalización exige de las ciudades latinoamericanas el desarrollo de un sector empresarial integrado a los procesos de acumulación y comercio internacional, cuya competitividad dinámica requerirá la continua reinversión en actividades del mismo núcleo empresarial más concentrado. Se podrá lógicamente argumentar que el desarrollo y modernización nacional y local requieren que la dinámica de ese sector no sea limitada por criterios extraeconómicos de integración social y redistribución fuerte. Sin embargo, la falacia de ese argumento se hace evidente cuando recordamos la insuficiencia dinámica del capital para reintegrar la sociedad y sostener una creciente equidad y

democratización.

En principio, hay aquí un conflicto de intereses entre una fracción mínima de la sociedad y las mayorías populares. Esa fracción es parte de las clases dominantes y está respaldada por poderes de orden mundial. Por otra parte, tiene poder ideológico para proyectar una imagen donde los sectores asalariados en sus empresas son presentados como socios partícipes en ella (por algo usualmente el término "economía popular" excluye a los asalariados en el sector formal), ampliando aparentemente su base social. ¿Cómo entonces lograr un consenso nacional, regional y local para movilizar los flujos económicos fundantes que requiere construir una economía popular urbana, si esa minoría utiliza el chantaje de la movilidad internacional del capital y eventualmente logra crear una alianza con sus trabajadores y con la clase política preocupada por lograr las metas de crecimiento y estabilidad macroeconómica que se le imponen como criterio universal?

Están, por supuesto, las justificaciones morales en nombre de la equidad y la calidad de vida de las mayorías. Pero esto tiene la dificultad de que, dada la limitación de recursos que quedan disponibles para las llamadas políticas sociales, termina reduciéndose a la focalización compensatoria en la pobreza, perpetuando una reproducción altamente inestable en tanto el alivio de la pobreza depende de la voluntad política. Por ello, interesa explorar los argumentos orientados hacia una transformación estructural que pueda crear sus bases de autosustentación, consolidar la estabilidad política e incluso favorecer en el mediano plazo al mismo sector capitalista.

En primer lugar, un motivo para la transferencia de recursos desde el núcleo empresarial capitalista hacia la EPU es que aquel debe necesariamente derivar una parte de lo que se apropia como excedente para sustentar una política asistencialista, dirigida a satisfacer necesidades consideradas básicas, porque su propia viabilidad política requiere mantener dentro de niveles soportables la dualización/exclusión permanente de masas urbanas y rurales.³⁸ El costo mínimo necesario para tal fin estará parcialmente determinado por las fuerzas populares y por la concepción que las mayorías tengan de la economía (y la política). Si su sentido común indica que las salidas son individuales, que

³⁸ Siguiendo la argumentación planteada en la reunión auspiciada por el PNUD y el BID en febrero de 1993, la sostenibilidad de las reformas estructurales que impulsan el FMI y el BM -que supone la renovación de la inversión extranjera y la repatriación voluntaria del capital fugado- requiere una reforma social que dé mayor estabilidad al sistema político, sin la cual no habría garantías para el capital. Ver: Banco Interamericano de Desarrollo/PNUD, Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo, BID/PNUD, Nueva York, enero 16 de 1993.

no hay otra alternativa social que esperar el repunte de la acumulación capitalista, y que eso requiere la concentración de excedente en manos de las élites económicas, pueden apuntalar la estabilidad sufriendo costos humanos de otra manera insoportables.³⁹

Por otro lado, quedaría latente el hecho de que las necesidades básicas no tienen límite práctico a la vista y, de ser atendidas asistencialmente, inducirán nuevas demandas que significarán costos recurrentes y crecientes, lo que -a igualdad de otras condiciones- reducirá la competitividad del sector capitalista y su capacidad de acumular lo suficiente para sostener su propio desarrollo y cubrir la cuota de compensación social. Esto debería sustentar el interés de la economía capitalista, y de sus representantes en el poder político, en apoyar alternativas autosustentadas del desarrollo popular, donde la dinámica de las necesidades guarde una mayor relación con las propias capacidades de ese sector.

Pero, además, la reversión de recursos puede verse como un aporte estratégico de excedente, no motivado por razones morales o políticas sino por el interés económico en el desarrollo de otro polo económico interno, también moderno, de alta calidad, cuyo proceso de producción entrará 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, el argumento de mayor peso: el subsistema de economía popular no sólo produce bienes sino que reproduce el capital humano, de cuya calidad se dice dependerá la competitividad dinámica del sector empresarial concentrado, por lo que invertir en él es reproducir una de las principales condiciones del proceso de acumulación de capital. Si se confía tanto en la iniciativa privada, ¿qué más motivación que la de los mismos trabajadores para ampliar sus capacidades a través del desarrollo humano!.

VIII. Conclusión

El desarrollo de una Economía Popular Urbana no es teóricamente contradictorio con la globalización del capital, siendo una posibilidad cuya realización depende de la adopción de una perspectiva estratégica común, que haga confluir las políticas sociales y

³⁹ Esta posibilidad, de la cual ya parece haber ejemplos en la región, es una buena razón para explorar alternativas más autónomas que impidan el chantaje a los sectores populares.

económicas. Depende también de que la dirección de ese proyecto esté en manos de representantes y en general actores de los mismos sectores populares, operando desde las organizaciones sociales, el estado y los medios de comunicación de masas.

Su implementación supone superar las intervenciones aisladas o las políticas homogeneizantes que se vienen aplicando a algunas capas de los sectores populares urbanos, a la vez que superar los modelos de planificación urbana tecno-burocráticos dando un nuevo sentido a las políticas urbanas, dirigidas no sólo a sostener una plataforma de exportación sino también a conformar un tercer polo económico que es mucho más que el "medio-ambiente" para las empresas orientadas al mercado mundial. Supone también ampliar el espectro social incluido en las intervenciones sociales (abarcando al conjunto de los trabajadores urbanos), así como el espectro de agentes responsables por las políticas urbanas, que deja de ser un asunto profesional para especialistas urbanólogos y se convierte en una práctica participativa de desarrollo integral en la que intervienen múltiples actores e iniciativas.

Es de fundamental importancia advertir que la densificación social y la cultura política resultantes de un desarrollo de bases más propias de reproducción de las mayorías restará base al clientelismo que las manipula como masa de maniobras. Intentar realizar esta posibilidad puede ser la forma más eficaz de contribuir no sólo a un desarrollo estructuralmente equitativo y sostenible, sino a la consolidación de un marco democrático, garantizado mediante la participación continuada y autónoma de nuevos sujetos políticos responsables de base popular, que den credibilidad a los pactos sociales a la vez que otorguen legitimidad y continuidad al sistema político representativo, actualmente dependiente del comportamiento de cúpulas de alta inestabilidad.