

## **Tercer panel**

### **Desarrollo económico territorial para la inclusión social<sup>1</sup>**

*José Luis Coraggio<sup>2</sup>*

Al iniciar esta conferencia comparto primero un párrafo motivador planeado por los organizadores de este encuentro que dice: “la lógica que privilegia al desarrollo económico de manera exclusiva, reproduce y multiplica las variadas expresiones de la pobreza y la exclusión; la búsqueda de alternativas tiene necesariamente que privilegiar a aquellos sectores marginados, propiciando su activa participación y suprimiendo los factores limitantes para su cabal articulación al desarrollo”.

Incitado por este planteamiento voy a hacer mi exposición, que en partes difiere y en otras concuerda, con lo expresado.

El desarrollo económico, en la versión que hemos conocido en las últimas décadas, efectivamente estuvo reducido al crecimiento económico, dominado por conceptos como el de eficiencia o el de competitividad internacional, que se trasladan a las localidades como criterio de competitividad entre regiones.

Con ese concepto estrecho de crecimiento y de desarrollo económico se ha puesto a las localidades, a las regiones, a competir entre sí, con la expectativa de que si logran inversiones privadas importantes, van a poner en marcha un proceso de crecimiento, que luego se va a sostener y va a integrar a las sociedades.

Si esa es la definición de desarrollo económico, concuerdo totalmente con el párrafo que leí al iniciar esta conferencia; indudablemente esa no es la vía para el desarrollo, para la integración, es un planteamiento que ha fracasado sistemáticamente y que en la mayoría de los lugares no funciona.

Pero ese concepto de crecimiento económico está también asociado a la idea de que “la” economía es empresarial, está orientada por el lucro y tiene como criterio de eficiencia a la rentabilidad. Estos valores y puntos de vista han sido así introyectados en la lógica de la organización de la economía pública, que ha sido sometida sistemáticamente a una presión

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada en el “Foro de Autoridades Locales de las Américas por la inclusión social”, realizado en Quito, 25-26 de julio 2004.

<sup>2</sup> Director Académico de la Maestría en Economía Social de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina

para aceptar criterios de eficiencia, como el logro de metas con los menores gastos fiscales posibles, lo que ha significado que el contenido mismo de las metas se ha ido empobreciendo. Se establecen entonces metas cuantitativas de salud o de educación, tales como el número de personas atendidas o escolarizadas, y se procura alcanzarlas al menor gasto público posible, todo en nombre de la eficiencia, supuestamente liberando recursos privados para la inversión productiva; esta posición ha generado un empobrecimiento de la calidad de la educación, de la atención de la salud. Este es un fenómeno generalizado, aunque ha habido honrosas excepciones. Por su parte el capital liberado de contribuir al fisco no ha desarrollado automáticamente la producción ni el empleo, sino que en muchos casos se ha dedicado a la especulación o al rentismo.

La propuesta de desarrollo que está basada en el crecimiento económico, promueve la integración a un mercado global de competencia salvaje, pone a competir a nuestras localidades, a los empresarios locales, y sobre todo a los trabajadores, con sociedades donde prácticamente no hay derechos humanos, lo que se refleja en parte en los bajísimos costos laborales.

Esta perspectiva de desarrollo vino acompañada de una política social compensatoria, asistencialista y minimalista, concentrada y focalizada crecientemente en los sectores de indigencia más extrema, dejando al grueso de la población en la pobreza, haciendo que, en países como Argentina, la clase media se extinga en buena medida y se convierta en población pobre.

La propuesta de una política económica orientada por la visión de crecimiento económico como sinónimo de desarrollo, y la de una política social compensatoria, ya no pueden sostenerse. En las Américas es nuestra propia historia la que evidencia que esos planteamientos no son los correctos, más aún, han acompañado a las peores maneras de construcción política, por ejemplo, el clientelismo que contribuye a anular otra de las condiciones del desarrollo auténtico y socialmente integrador: la condición de ciudadanos con derechos y no de individuos responsables por su propia situación.

En la medida que la política social esté considerada como repartir cosas, dar accesos, resolver carencias extremas, irá siempre acompañada de la profundización de la brecha entre ricos y pobres y de un estilo de poder político que poco tiene que ver con la democracia.

Tenemos que superar la definición de la economía como "los mercados"; normalmente se habla de la economía como sinónimo de mercado, en particular refiriéndose al mercado global y principalmente al financiero, siendo a partir de los criterios de los agentes más concentrados de éste último que los organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, el

Banco Mundial o incluso nuestro Banco Interamericano de Desarrollo, dictaminan cuando un país tiene un comportamiento "responsable o irresponsable".

No se puede olvidar que el mercado es "una" de las formas de organizar la economía y mucho menos se puede seguir sosteniendo la idea de que los mercados autorregulados conducen al desarrollo y a la integración social. Dicho proceso no ha pasado históricamente, salvo cuando hubo una fuerte presencia del Estado y éste era una instancia que tenía que responder democráticamente a las sociedades. Actualmente esa situación ha cambiado, el poder político se ha reducido con respecto al poder económico debido a los procesos globales que conocemos.

Frente a esto, la visión que planteo sobre desarrollo local e inclusión social parte de una definición de economía distinta a la expuesta, y de la relación que existe entre lo social, lo económico, lo cultural y lo político.

Considero a la economía como *el sistema que establece una sociedad para definir, organizar, movilizar y distribuir los recursos con los que cuenta, de forma que resuelva de la mejor manera posible y con calidad creciente, las necesidades legítimas de todos sus ciudadanos.*

Al definir a la economía como "el sistema que establece una sociedad", se implica que es posible optar por una u otra economía; no existe, como se nos ha querido hacer creer, una única economía.

Así mismo, al referirnos a la "movilización, definición y distribución de recursos para resolver las necesidades", se implica que no es admisible que, en aras del lucro privado, sean expoliados los recursos naturales, dejando a las futuras generaciones sin base para la reproducción de la vida; ni que se considere como un recurso más al trabajo y se explote sin límite la naturaleza humana, ni que el patrimonio público acumulado durante décadas o siglos sea puesto al servicio del lucro. Esta explotación y desprecio por condiciones elementales de subsistencia actuales y trasgeneracionales de masas de personas, de regiones, de comunidades completas trasgreden límites morales que la política democrática no puede admitir. Toda economía es moral, incluso la capitalista competitiva que hoy estamos todavía experimentando (hasta los empresarios privados hablan de "competencia desleal").

Adicionalmente, al plantear que la economía tiene que satisfacer las necesidades legítimas de todos los ciudadanos, el término legitimidad señala inmediatamente que la economía es política; es decir, no pueden evaluarse en un pie de igualdad dos demandas ciudadanas, si una presenta la necesidad de una persona que quiere que sus hijos coman tres veces al día, frente a otra de un individuo que desea viajar a París tres veces por mes. Para dirimir estas

contradicciones y conflictos se requiere un proceso político democrático, en el que la legitimidad de las necesidades sean sometidas a un consenso o a la ley de las mayorías.

Finalmente, indicamos que la economía tiene que resolver las necesidades legítimas "de todos". No hay ningún manual de economía, así sea el más neoclásico y neoliberal, que se anime a definirla como un sistema para que el 5% de la población se enriquezca a costa del otro 95%. Nadie postula esa definición; sin embargo, la distorsión se genera cuando se crean instituciones para provocar esta situación, al dejar la economía en manos del mercado y del poder más concentrado, y cuando el Estado se pone al servicio de ese interés. Entonces resulta una economía dañina, mas no es un sistema natural al que tengamos que adaptarnos, puede ser reformado, transformado y hasta sustituido, y para ello el rol de la política es fundamental, pues hace falta poder para cambiar la correlación de fuerzas que produce la exclusión.

Estamos en América Latina, tenemos que recordar que somos parte de la periferia del sistema mundial y que no solo tenemos desigualdades internas, mecanismos injustos y disfuncionales, sino que además somos sometidos a un saqueo sistemático desde el Norte; los compañeros solidarios del Norte que participan en el Foro Social Mundial o ahora en el Foro de las Américas, tienen que reconocer que su nivel de vida es resultado no sólo de su esfuerzo e inventiva sino también de 500 años de explotación de los recursos del Sur.

En la lógica de este sistema de mercado, no podría haber centro si no hubiera periferia, no pueden haber países "desarrollados" sin países "subdesarrollados"; justamente por ello es que tenemos que empezar a controlar al mercado, a regularlo y generar otro tipo de instituciones que sean solidarias; desde esta visión, lo que se puede hacer desde los niveles locales es extraordinario, porque es muy difícil cambiar la totalidad desde arriba (donde está el arriba en un mundo global) sin fuertes raíces en las bases de las sociedades.

Es fundamental el desarrollo de prácticas distintas a partir de los espacios locales, con políticos y dirigentes sociales democráticos convocando o representando con legitimidad y nunca autonomizados de sus representados, con técnicos conscientes de que su saber no es la verdad revelada, sino que son partícipes de un intercambio de saberes y conocimientos con el pueblo. Con estos requisitos se puede empezar a construir otro modo de hacer política, gestar una economía distinta, un nuevo desarrollo cultural, los mejores valores.

El concepto de desarrollo local no puede restringirse a la economía privada, capitalista o popular, pues aunque sea necesario promover el trabajo productivo para generar empleos e ingresos, como condición para poder satisfacer racionalmente las necesidades legítimas, también es necesario alcanzar suficiencia y calidad de los bienes públicos, que juegan un papel fundamental, no sólo en la satisfacción directa de necesidades sino como condición para aquella

promoción de la actividad en un mundo sometido a reglas de competencia feroces. Tenemos que recuperar el papel de la educación, de la salud, de la seguridad, de la justicia, de la investigación científica, del rol regulador del mercado por parte del estado y la sociedad organizada, la funcionalidad de instituciones transparentes que rindan cuenta y sean efectivamente democráticas.

El **desarrollo local** tiene **componentes sociales** que involucran la integración en condiciones de creciente igualdad, de efectiva igualdad de oportunidades, de convivencia, de justicia social. Tiene **componentes culturales**, como la afirmación de la autoestima de los pueblos, de las comunidades, de los barrios; la pertenencia a entidades complejas con identidad histórica deben ser afirmadas, pues la solución no está dada solo por el hecho de tener más, sino que es importante la integración de las comunidades con valores de solidaridad, de tolerancia y de justicia. También forman parte del desarrollo los **componentes políticos**: la transparencia, la legitimidad y la responsabilidad de las representaciones, la participación directa, responsable e informada de la ciudadanía, en las grandes decisiones colectivas y en la gestión de lo público.

Todos estos elementos, lo económico, lo social, lo cultural y lo político, son condiciones del desarrollo, *no son precondiciones, son el desarrollo mismo*. No podemos pedir que primero se den todos estos componentes, para luego poner en marcha un proceso de desarrollo; lograr cambiar la política, las instituciones, es alcanzar el desarrollo, como lo es la recuperación de las mejores formas de nuestra cultura, el cambiar la economía, a la cual le hemos dado una centralidad muy grande, por el determinismo que este aspecto de la vida humana ha venido teniendo. No hay un punto de partida teóricamente prefijado y en todo caso habrá que avanzar en espiral, no hay un camino recto sin aprendizajes y rectificaciones. Puede ser que en algunos lugares sea desde la economía popular, o a partir de las formas de economía social ya existentes, que desde la sociedad se vaya exigiendo a las empresas privadas y a los gobiernos que usen de otra manera los recursos que comandan; puede ser gracias a una dirigencia política clara, con un proyecto auténticamente democrático, que convoque de manera creíble a la sociedad a superar el canibalismo que muchas veces caracteriza a las economías locales, pues generar solidaridad es una tarea política.

Es así mismo importante estar conscientes de que el desarrollo local no puede ser planteado como objetivo en sí mismo, pues resulta extremadamente limitado. Es casi imposible sostener un desarrollo local en un mundo global que destruye las condiciones de vida más elementales, que nos somete a las presiones de valores ajenos a lo humano. Sin embargo, sí es factible que a partir de lo local se pueda poner en marcha un proceso de desarrollo de toda la sociedad; entonces hablar de desarrollo desde lo local implica trascender el límite del municipio, pensar en federaciones de municipios, en relaciones interlocales, en regiones, en la enorme importancia de volver a articular productiva y culturalmente el campo y la ciudad, vincular esos

estilos de vida, pues no es posible pensar en regresar a los migrantes del campo a un lugar que no tiene condiciones de vida básicas.

En el desafío que enfrentan las instancias locales es fundamental fomentar la cooperación, la solidaridad. Pero la posibilidad de una conversión de valores, como punto de partida para activar otra economía y sociedad no es la vía más factible, si se considera que la enorme masa de nuestros ciudadanos están por debajo de las condiciones de subsistencia mínima lo que las sume en un agudo pragmatismo inmediateista. Es necesario ir transformando las estructuras económicas, incluyendo en ellas cooperación y solidaridad. Y esto no se limita a los sectores populares. La competencia sin límite entre pequeñas o medianas empresas por un mercado, local, nacional o internacional, resulta en que algunas sean exitosas y otras (o todas) desaparezcan; pero si cooperan entre ellas, si compiten cooperativamente, si intercambian sus conocimientos e innovaciones, van a poder sobrevivir. Lo mismo pasa con los sectores populares, con los emprendimientos sociales, con las redes de ayuda, con las ONG, con una cantidad de actores sociales que están actuando para aliviar los males actuales, pero que al competir por recursos no forman parte de una comunidad organizada que plantea cuáles son sus prioridades e impone una racionalidad sustantiva que se orienta por sostener con dignidad la vida de todos.

La propuesta de desarrollar otra economía implica otro rol del Estado, de las organizaciones sociales, de las universidades, de los institutos técnicos, de los intelectuales y de los técnicos. Necesitamos construir una economía a través de la cual se produzca otras relaciones sociales e interinstitucionales, no podemos pensar en una economía y bienes que se producen separados de la sociedad y sus instituciones, pues las relaciones de producción y de intercambio construyen la sociedad.

Si queremos una sociedad más igualitaria hay que tomar decisiones y seguramente afectarán intereses. Proponemos el desarrollo de una economía desde abajo, una economía social, frente a la cual sus críticos argumentan que se trata de una economía de pobres que no va a poder sostenerse, que va a tener que estar subsidiada. Al respecto, les invito a analizar el sistema empresarial de nuestros países en el que se puede observar que éste sobrevive porque está subsidiado en buena parte, pues no todas las empresas pagan impuestos, generan impunemente deseconomías externas en el medio ambiente (como cuando contaminan y con ello aumentan los costos del sistema de salud y los de potabilización de agua), y hay un agravante adicional: muchas veces el poder político ha servido a determinadas fracciones de capital y ha "salvado" empresas quebradas, ocasionalmente de manera fraudulenta (el sistema financiero ha sido últimamente el beneficiario de estas redistribuciones hacia arriba).

La economía social no es de pobres, es para todos los trabajadores, abarca a los sectores medios, opera gracias a formas de cooperación, de solidaridad, de ayuda mutua, de eficiencia social que tienen que articularse en una economía mixta (todas las economías son mixtas, articulan la economía empresarial capitalista, con la pública, y la popular).

Se trata de un programa de desarrollo de una economía social y solidaria desde-lo-local que ponga límites a los sistemas de acumulación privada, a las formas de apropiación de lo público como si fuera privado, que de base material a la autonomía de los ciudadanos, a los proyectos democráticos que, de ser tales, deben priorizar los intereses de las mayorías.

Tradicionalmente, para empezar la proyección de otro desarrollo local, se arranca buscando el perfil productivo, el producto a exportar, más pensamos que ese es un camino equivocado, ya que posteriormente siempre aparece el problema de la comercialización. La comunidad debe sin duda definir sus posibilidades de producción, recuperar su historia productiva, tener en cuenta las oportunidades pero no puede desarrollarse en función del aliciente externo, sin considerar en primer lugar las necesidades a nivel local. Si se quiere construir una economía con democracia, imbricada en otra sociedad más justa, se debe iniciar el proceso con una gestión que tome en cuenta las necesidades y los recursos y que trabaje simultáneamente con la producción y los modos de reproducción.

Una economía local, una cultura local, un sistema político local que se desarrollan, implican un proceso de aprendizaje. No hay fórmulas fijas ni recetas, es un ambicioso objetivo y se requiere modestia para comprender que se aprende sobre la marcha, por ello la importancia de reuniones que permitan el intercambio de conocimientos y experiencias, como este encuentro.