

I. LA CENTRALIDAD DE LA POLÍTICA URBANA METROPOLITANA

1. La globalización del mercado como contexto de la ciudad

La globalización del mercado es acompañada por la desactivación de los instrumentos estatales para dirigir el desarrollo industrial centrado en el mercado interno. Esos instrumentos segmentaban el mercado mundial en mercados nacionales y la interacción entre agentes de distintos mercados nacionales daba lugar al “mercado inter-nacional”. La conformación del mercado interno confrontaba en el terreno político a sectores económicos que buscaban influir en las políticas públicas y en la definición de un “interés general” que, en la disputa por la hegemonía, necesariamente aparecía asociado a una propuesta de desarrollo nacional. En ese proceso fueron surgiendo y acumulándose regulaciones de los mercados e instituciones diseñadas, entre otras cosas, para promover la integración social y en particular para proteger los derechos de los trabajadores y los intereses de ciertas fracciones empresariales.

Desde la utopía del mercado libre, tales instituciones impedían una asignación eficiente de los recursos y -en nombre del *realismo económico*- fueron reducidas a su mínima expresión en los países más débiles en su voluntad o fuerza de negociación. A cambio, hoy experimentamos las consecuencias de la eficiencia del mercado realmente existente, lograda a través de la hiperliberalización de los mercados de productos y de capitales y de la desregulación del mercado de trabajo. La revolución tecnológica y organizativa -que el capital global impulsa ciegamente en su furor competitivo- desplaza al trabajo asalariado y al capital productivo como categorías centrales que estructuraban identidades de clase e instituciones, mientras que el capital financiero se convierte en el sujeto que reorganiza economías, sociedades y culturas.

Aquel mercado inter-nacional iba acompañado de su correlato social: la diferenciación entre burguesía nacional y burguesía extranjera. El capital se encarnaba en sujetos que, igualmente motivados por la ganancia, podían tener comportamientos y objetivos particulares distintos frente a la relación entre acumulación privada y desarrollo nacional. Objetivamente interesada en el crecimiento del mercado interno, se esperaba de la burguesía nacional cierta predisposición a entrar en acuerdos con las organizaciones sindicales, pues un incremento de los salarios reales y una ampliación de las clases medias urbanas significaba costos mayores pero también una ampliación del mercado para la producción nacional. Por su lado, el empresariado ubicado en actividades de exportación y/o importación, interesado en abrir la economía para acceder al mercado externo y bajar sus costos, aparecía en contradicción con las fracciones industrialistas y como aliado estratégico del capital externo.

En ese sistema, la protección del mercado interior atraía fracciones productivas del capital extranjero, impedidas, por las barreras al comercio internacional, de penetrar con sus productos desde los países de origen. La inversión externa -supuestamente regulada por las leyes de inversión extranjera, que decidían en qué ramas y bajo qué condiciones podía establecerse- era vista como necesaria para el desarrollo y la modernización productiva, a la vez que como un riesgo calculado. En todo caso, siempre quedaba abierta la cuestión del uso de las ganancias generadas en el país, que se pretendía fueran reinvertidas en lugar de ser remesadas a las casas matrices. El control de cambios, hoy llevado a su mínima

¹Versión revisada de la ponencia presentada en el Congreso Internacional Ciudad de México sobre “Políticas y Estudios Metropolitanos”, México D.F. 10-14 marzo, 1997. Se agradecen los comentarios a la primera versión de Claudia Danani, María Di Pace y Alberto Federico. Publicado en EURE, Vol. XXIII, N° 69, Santiago, Julio 1997.

²Economista argentino, Investigador-Docente Titular y Director del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Se agradecerá a los lectores hacer llegar sus comentarios o sugerencias a la dirección de correo electrónico: coraggio@argent.cci.org.ar

expresión o inexistente, fue un instrumento privilegiado para lograr tal objetivo, del mismo modo que los vaivenes del tipo de cambio reflejaban no sólo el ajuste de los mercados sino la coyuntura de las correlaciones de fuerzas sociales y económicas.

Los Estados nacionales jugaron entonces un papel fundacional en la creación del mercado, pero, desde una perspectiva global, lo estructuraron como *conjunto segmentado de mercados internos y fracciones de clase* articuladas en un *mercado inter-nacional*. Hoy los Estados administran los costos de la adaptación a un *mercado global*, y eso significa que aquellas diferenciaciones y segmentaciones sociales y económicas, políticamente sustentadas por el Estado-Nación, tienden a desdibujarse y aparecen otras, derivadas más directamente del juego del mercado. Significa que el mercado nacional comienza a ser más una construcción estadística que una entidad real con sus propias leyes, dinanismos y actores; que hay tendencias a convertir el territorio nacional en un ámbito definido por coordenadas virtuales, en el que se proyectan las fuerzas económicas que operan, sin más límites que la competencia, en un espacio sin barreras políticas. Significa también que se generan sociedades urbanas con brechas internas difícilmente reversibles, con Gobiernos aparentemente sin posibilidad de controlar el mecanismo de mercado que las crea, pues sus agentes no son locales ni influibles. Nuevas formas rígidas de segmentación y de exclusión vienen a substituir las formas dialécticas de la integración desigual y contradictoria, propias de la sociedad de clases relativamente más abierta que caracterizara al desarrollo industrializante.³

El capital global que llega a las ciudades lo hace “filtrado” por el contexto nacional. La doctrina macroeconómica vigente indica que la entrada de capitales sigue siendo requerida para el éxito del modelo de crecimiento, pero que ahora interesa principalmente para balancear las cuentas del comercio exterior y mantener así la estabilidad del sistema “interno” de precios y su vinculación con el mundial, aunque las condiciones que esos capitales requieren para su entrada se contradigan con los factores del desarrollo productivo. En esto, el capital global enfrenta una periferia sin capacidad de respuesta, con sindicatos y Estados debilitados y en proceso de fragmentación. A la neoclásica, el empresario global penetra para crear su *alter ego*, un consumidor global que, esté donde esté, consume los productos diseñados, producidos y comercializados por una maquinaria de alcance global y localización ubicua, ahorre e invierta en el sistema financiero globalizado, se informe y forme sus preferencias a partir de sistemas globales de producción simbólica.

Pero ni siquiera la entronización del dinero mundial uniformará totalmente las diversas regiones del globo. Subsistirán diferencias geográficas, de infraestructura, económicas, sociales y culturales. Sin embargo -se nos dice- ya no serán el resultado “artificial” de decisiones políticas sino de asumir “la naturaleza” necesaria del mecanismo de mercado operando sobre factores históricos o geográficos. Pero esa realidad asumida, lejos de ser una realidad natural, universal como la del mundo físico, es la realidad -también objetiva- del poder y de la correlación de fuerzas que acompaña el nuevo mundo global en este momento histórico. En efecto, el mercado realmente existente dista de la utopía de la competencia perfecta con agentes pero sin sujetos: la discriminación de precios de productos y factores de producción, la segmentación estratégica de mercados, la diferenciación de productos y la manipulación simbólica de valores y pautas culturales para maximizar las ganancias estarán más presentes que nunca, instrumentos de la competencia monopólica entre unos pocos cientos de conglomerados globales. Esas estrategias y fuerzas interactúan, se confrontan o se articulan con estrategias políticas y de acción colectiva, por lo que el resultado diferenciador resultante no será una realidad asocial y apolítica, despojada de la acción “artificial” del hombre y sus artefactos organizativos. A la vez, en el trasfondo, el mercado financiero con sus 200.000 agentes y sus millones de inversores y el “mercado político”

³Para el caso de Argentina existe una serie de trabajos que van siguiendo los efectos del proceso y ayudan a comprenderlo. Ver: Alberto Minujin (editor), Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo., UNICEF/LOSADA, Buenos Aires, 1993; Luis Beccaria y Néstor López (comps), Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina., UNICEF/LOSADA, Buenos Aires, 1996;

tienen posibilidades dinámicas inciertas que escapan al control de las poderosas organizaciones corporativas y políticas.⁴

Entonces, tampoco ahora se cumplirá la promesa de la teoría neoclásica: el libre movimiento de los factores en un mercado global no llevará a uniformar ingresos y oportunidades, ni siquiera entre los segmentos integrados de las diversas sociedades. Porque la competencia global incentivará y se apoyará en las diferencias heredadas cuando convenga, con lo que la “uniformación global” se refiere más al dominio sin trabas de las condiciones para la acumulación de capital que a la homogeneidad del efecto de las estrategias desplegadas. Porque las reglas del juego del mercado global se imponen a los jugadores nacionales con distintos ritmos y fuerzas, dado que los países centrales mantienen todavía un alto control político del comercio internacional e imponen condiciones económicas y extra-económicas a los países más débiles, los organismos internacionales tratan la deuda de los países centrales de manera muy diversa a la de los del resto del mundo, y las sociedades políticas locales ponen límites distintos al accionar del mercado y de sus abogados en cada sociedad.

A esto se suma que la base heredada es muy diversa para los diversos lugares, incluso dentro de un mismo país. En esto inciden, sin duda, las infraestructuras físicas, las posiciones respecto a los recursos naturales y al nuevo sistema de flujos del mercado global, las historias productivas, las capacidades laborales y empresariales locales, las matrices culturales de larga data. Pero los lugares también se distinguen entre sí por algo que es crucial en esta época de transición epocal: se diferencian por la existencia o inexistencia y por la calidad de un proyecto que oriente su rumbo⁵ y, sobre todo, por la influencia del contexto nacional y regional en que están insertas. Podemos especular que, en el contexto de un Estado prebendario y una sociedad fragmentada, algunos centros urbanos pueden continuar siendo o surgir como enclaves poco seguros del sistema global, internamente duales, más integrados con el resto del mundo que con su propio país, atractivos apenas para la búsqueda de altas ganancias especulativas en el corto plazo.

2. El dominio del capital global sobre la sociedad urbana

El dominio del capital se manifiesta, entre otras formas, por la subordinación de las políticas urbanas a la lógica de la competencia entre lugares para atraer al capital global. En el contexto de una posición nacional de debilidad frente a la globalización, algunos lugares pueden sin duda atraer capitales manteniendo o facilitando unilateralmente el bajo costo de la mano de obra (por la vía de los bajos salarios y de los bajos costos de la seguridad social que busca el ajuste estructural), la irrestricta seguridad jurídica y política a los derechos de propiedad del capital, la “disciplina” laboral, un paraíso fiscal y otras ventajas que puedan hacer una diferencia significativa para la rentabilidad de las inversiones. Minimizada la capacidad o voluntad de los Estados de crear diferencias “artificiales”, las ventajas “reales” que se ofrecen en estos casos suelen ser verdaderas exacciones sobre el patrimonio público acumulado bajo el régimen anterior (privatizaciones a precios de liquidación, concesiones de virtuales monopolios en los servicios públicos, etc.) o significar la exclusión y pérdida brutal de derechos adquiridos por la clase trabajadora, incluyendo a amplios sectores medios.

⁴La ideología del mercado como mecanismo natural, capaz de destruir o crear riqueza y felicidad es posiblemente decisiva en la justificación de la relativa autonomía que han logrado sus “sacerdotes”, los macroeconomistas que, aunque sustituibles como personas, como tecnocracia parecen estar más allá de la coyuntura política, tratados con cuidado discursivo por partidos gobernantes y opositores.

⁵ Por eso proliferan las metodologías de “planificación estratégica”, algunas orientadas a la “ciudad negocio” (que el cortoplacismo convierte en una intervención cosmética de la ciudad dual), otras hacia la ciudad integrada (que abre un proceso de nuevo estilo de gobierno local al privilegiar formas complejas pero ineludibles de participación efectiva de los ciudadanos y sus representaciones). Ver: Manuel Castells y Jordi Borja, Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información, United Nations Center for Human Settlements, Habitat II, Estambul, 1996; Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, “Rio de Janeiro: exemplo de metrópole partida e sem rumo?”, (mimeo), IPPUR-UFRJ, Río de Janeiro, 1997; J.L. Coraggio, Ciudades sin Rumbo. Investigación urbana y proyecto popular, SIAP-CIUDAD, Quito, 1991.

Paradójicamente, aquellos lugares ubicados en contextos nacionales posicionados con fuerza y legitimidad social y política frente al embate de la globalización, que se inician con ventajas históricas de posición, infraestructura y sistemas eficientes de administración pública, cuyas sociedades han logrado articular un proyecto integrador compartido que inspire y facilite las iniciativas que conducen al desarrollo deseado, tendrían mayor probabilidad de conformarse o confirmarse como centros duraderos del poder económico y financiero y como concentraciones de los componentes más dinámicos de las actividades económicas y, a la vez, contribuir al desarrollo de su entorno.

En todo caso, el capital y sus inversiones localizadas aparecen como condición para el crecimiento. En esto, globalizado el mercado, pierde relevancia la diferenciación entre “burguesía nacional” y “burguesía extranjera”, o entre capitales con esa denominación, y se hace más relevante una diferenciación basada en la posible confluencia entre el interés de largo plazo de fracciones particulares del capital y la clase de sociedad y sistema político locales que se quieren desarrollar o consolidar.⁶ En efecto, viejas o nuevas fracciones del capital nacional son destruidas o se pliegan a la desindustrialización voluntaria, volviéndose especulativas o comerciales, asociándose subordinadamente con capitales de ámbito global, participando de la repartija de las privatizaciones, evasores fiscales y corresponsables de la eterna deuda externa y del vaciamiento de la capacidad económica del Estado, invirtiendo a través de agentes financieros, sin saber bien para producir qué ni dónde en el mundo. Al hacerlo, contribuyen a que desemboquemos en situaciones sociales sólo atractivas para proyectos de inversión refractarios a un desarrollo social integrador. Por su parte, las pequeñas y medianas empresas (PYMES), supuestamente capaces de resolver por condiciones particulares asociadas a su tamaño el problema del desempleo, ocupando el espacio del capital nacional, no realizan tal ilusión, por falta de condiciones históricas o de políticas adecuadas,⁷ pero también de posibilidades reales en un mercado libre donde la concentración del capital subsume todo lo significativamente rentable. Por lo demás, es probable que, sin una acción política decidida y sostenida por la sociedad para avanzar hacia una competitividad sistémica, la mera modernización tecnológica de las PYMES reduciría significativamente sus ventajas en la creación de empleos a la vez que las desnacionalizaría.

Poco a poco tiende a diluirse la diferencia y la posibilidad de que las fracciones del capital “local” influyan concerten con los poderes públicos un sentido más social y nacional para las políticas estatales, a la vez que los gobiernos nacionales y metropolitanos pasan a negociar directamente con los *lobbistas* de conglomerados globales, mediados o no por los poderes políticos de otros países. Las preferencias por el capital nacional parecen perder entonces su sentido, dado que el comportamiento del que sobrevive mimetiza al del capital sin nacionalidad, de modo que en lo fundamental las caras y lenguajes concretos no importan, si es que no son preferibles las formas más avanzadas.⁸

Por su parte, la clase trabajadora comienza a sufrir las consecuencias de un mercado global de trabajo en que tienen que competir con la élite de trabajadores, técnicos y profesionales asociada a los centros de altas tecnologías y a la vez con la masa de trabajadores

⁶La posible atracción del capital hacia sociedades con mayor integración social y estabilidad democrática ya ha sido identificada incluso por la misma banca de desarrollo. Otra cosa es, en cambio, qué actúe en consonancia. Ver: Banco Interamericano de Desarrollo/PNUD, Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo, BID/PNUD, Nueva York, 1993.

⁷Sobre esto, ver: Patrizio Bianchi y Maria Grazia Giordani; Innovation Policy at the local and National levels: the case of Emilia-Romagna; European Planning Studies; 1993.

⁸No decimos que no haya diferencias, pero incluso pueden no ser favorables al capital nacional, como en el caso de los nuevos capitalistas surgidos cuando el poder político-administrativo es usado como recurso para el enriquecimiento de ciertos grupos, con todas las consecuencias que el sistema para ocultar la corrupción agrega a un sistema político ávido de recursos para alimentar su maquinaria competitiva de alto costo. Asimismo, aunque sin duda el capital y sus intereses específicos se estructuran de diversa manera según la rama y el lugar en que se asienta como capital productivo, no hay que tomar la fijeza material de la inversión (una autopista, un gran centro comercial o una red de servicios urbanos) como inmovilidad de un capital que, alentado por una tasa diferencial de beneficio, puede liquidarse y trasladarse fuera del país o a otra rama con una mera transacción bursátil.

substituibles, ubicados en verdaderas zonas francas, “libres” de derechos sociales e impuestos, donde los costos salariales son apenas una fracción de lo que históricamente se alcanzó en los países jugados al desarrollo industrial. A esto se agrega la insuficiencia dinámica de la acumulación capitalista, que en términos relativos e incluso absolutos expulsa fuerza de trabajo. La situación de la clase sin más recursos que su trabajo sufre, por ello, un proceso de regresión, con altísimas tasas de desempleo, subempleo y precarización, resultado del proceso global de reestructuración tecnológica y de los mercados. A la vez que se polarizan y desintegran, las sociedades latinoamericanas son atravesadas por la división entre los diversos tipos de ocupados y los desocupados estructurales.

3. *¿Hacia una nueva fase de la reestructuración del Estado?*

En la región más urbanizada del globo, esta problemática social se convierte en una cuestión de Estado con alta visibilidad por su concentración en las ciudades. Porque el sistema político sigue requiriendo la legitimación a través del voto de las mayorías pero también porque, salvo sectores de marginalidad total, el consumo de las masas urbanas empobrecidas sigue siendo negocio para el gran capital, como lo demuestran los hipermercados (destructores del pequeño comercio), los servicios de esparcimiento (el fútbol como negocio, el TV-cable), o la venta de paquetes de alimentos para los programas sociales.

¿Qué nuevas políticas públicas se plantean en congruencia con este contexto, y qué posibles políticas alternativas pueden proponerse? ¿Hasta dónde es posible pensar políticas realmente alternativas sin cuestionar las instituciones del mercado total? ¿Pueden llegar al gobierno fuerzas orientadas por la voluntad de transformar esta situación a favor de los sectores populares y de reinstalar en la esfera pública la idea de un proyecto social que use pero no sea esclavo del mercado? En todo caso, esta compleja problemática se enfrentará desde un Estado “post-ajuste”, debilitado por la privatización y por la regresión del sistema fiscal, por una descentralización implementada de tal modo que tiende a favorecer el localismo, el clientelismo y la irresponsabilidad pública ante los problemas de la sociedad.

Entrampado en el pago de la creciente deuda externa, debilitado frente al capital y a los bloques político-económicos del nuevo mundo post-guerra fría, el Estado reformado ya está viendo erosionar la legitimidad de las políticas diseñadas para esta transición, más “amigas del mercado” que “amigas de la gente”, sin recursos adecuados a la magnitud de las cuestiones que debe encarar, sea por razones de “governabilidad”, sea por una genuina preocupación por la equidad, la justicia social y la democracia.⁹

Es entonces urgente prepararse para otra fase de esta transición epocal, superando tanto la contemplación derrotista como la mera resistencia, pasando a recuperar las mejores experiencias que está dando este continente y desarrollando activamente otras que provean puntos de apoyo que vayan prefigurando y creando las condiciones para una nueva relación entre Estado, economía y sociedad. En ese sentido, creemos que las metrópolis latinoamericanas son un lugar privilegiado para profundizar esa búsqueda, a condición de ampliar el alcance y la calidad del espacio que conocemos como “política urbana”.

4. *La resignificación de las políticas públicas*

El período marcado por el paradigma de desarrollo industrializante bajo la conducción del Estado institucionalizó un sistema de políticas públicas hoy impactado por los cambios estructurales que estamos experimentando.

Ese sistema diferenciaba, entre otras, las siguientes políticas:

- Políticas macroeconómicas (e.g.: monetaria y fiscal, de cambios, de comercio exterior)

⁹Como es evidente, en este intento de encuadre inicial no intentamos registrar las importantes variantes con que estas tendencias generales se concretizan en cada país del continente, pero creemos que hacerlo no cambiaría la validez de la argumentación que sigue.

- Políticas económicas sectoriales (e.g.: agricultura, industria, minería, transporte, energía, obras públicas, comercio interior)
- Políticas sociales (e.g.: vivienda, salud, educación, de seguridad o bienestar social)
- Políticas regionales (e.g.: promoción de zonas periféricas a través de exenciones impositivas, concentración de inversiones en centros de desarrollo, programas de desarrollo rural integrado, políticas sociales diferenciales, etc.)
- Política urbana (e.g.: gestión de la infraestructura y los servicios públicos locales, normas de ordenamiento de usos del suelo)

En esta tradición, la **política urbana**, de alcance *local* y con inclinación hacia una *visión física* de la ciudad, tenía un papel marginal y escasa integración con las demás políticas, que aunque tenían un obvio impacto en cada lugar, eran predominantemente de jurisdicción *nacional*. A lo sumo, una política local establecía un orden físico interno o acomodaba una parte de su territorio para recibir o atraer inversiones (como aquellos parques industriales que proliferaron en los 60). Esta autolimitación de la política urbana se reflejaba en la diferenciación disciplinar entre **(a) políticas de urbanización**, referidas a procesos multidimensionales de los sistemas regionales de centros urbanos, generalmente asociadas a las profesiones del economista y el geógrafo y **(b) la política "urbana"**, entendida como local e *intraurbana* y básicamente centrada en el diseño o planeamiento físico de cada ciudad, generalmente asociada a la profesión del arquitecto-urbanista. Una buena planificación urbana debía tomar en consideración, pero *como dados*, los procesos de otro orden que repercutían *externamente* en la ciudad y sus tendencias. La economía urbana era vista como un caso extremo de *economía abierta*, sin recursos ni instrumentos para programar o dirigir su propio desarrollo. Los "análisis de base económica" reflejaban esto, al dividir la actividad económica urbana en el sector dinámico, exportador, y el sector endógeno, meramente receptor de impactos mecánicos cuantificados por un multiplicador del empleo o del valor agregado. Estas visiones reflejaban en buena medida el predominio del concepto fiscalista de *desarrollo urbano*.¹⁰

Procesos recientes han venido a modificar el cuadro anterior:

- la globalización trajo aparejado el desmantelamiento de las políticas sectoriales, y la aparente jerarquización de la política macroeconómica,¹¹ centrada en lograr ciertos equilibrios económicos, relativamente *fáciles de obtener* cuando -desde el ejercicio arbitrario del poder político- se puede ignorar su contrapartida en términos de desequilibrios sociales, manifestados como exclusión económica masiva y fragmentación social, simbolizada hoy por el anuncio del "fin del trabajo" como categoría central en la articulación de las sociedades;¹²
- la reforma del Estado y de su relación con la sociedad y la economía implicó un cambio de énfasis -de la planificación a la gestión- que, entre otros aspectos, convoca al campo de la política urbana nuevas aproximaciones disciplinarias, como la Administración Pública Local o la Sociología Institucional; también trajo un impulso a la descentralización de funciones hacia los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil que, por las modalidades y contenidos que asume, termina siendo otra cara del proceso de traspaso de poder del Estado Nacional a los poderes económicos más concentrados;¹³

¹⁰Sobre estos temas, puede verse: J.L. Coraggio, "Pautas para una discusión sobre el futuro de la investigación urbana en América Latina", *Sociológica*, Año 7, N° 18, UAM, México, Enero-Abril 1992; también, los trabajos incluidos en: J.L. Coraggio (Ed), *La investigación urbana en América Latina. Vol 3: Las ideas y su contexto*, CIUDAD, Quito, 1990.

¹¹Sin embargo, de hecho la política económica ha quedado reducida al papel de acondicionar la desregulación del mercado y la minimización del Estado.

¹²Ver: Jeremy Rifkin, *El fin del trabajo*, Paidós, Buenos Aires, 1996. También ver: Claus Offe, "Precariousness and the Labor Market. A Medium Term Review of Available Policy Responses", ponencia presentada a la Conferencia sobre "Flexibilidad Económica e Integración Social en el Siglo XXI", OECD, París, Diciembre 16, 1996.

¹³A la vez, la descentralización abre un espacio institucional que puede ser utilizado para complejizar las intervenciones locales y también para avanzar hacia una democracia más participativa. Ver:

- la introyección, en el espacio de la política social, de los criterios de eficiencia propios de la economía de mercado -con el consecuente desplazamiento de los criterios de asignación de recursos que habían surgido junto con una cultura de los derechos humanos universales y el proyecto de integración social- que se tradujo en el desmantelamiento de las políticas sociales de cobertura universal y en las nuevas pautas de focalización en los sectores de mayor pobreza;
- se está completando el proceso de urbanización que hace de América Latina la región más urbanizada del mundo¹⁴ y que, según estimaciones para 1992, con sólo el 8.5% de la población mundial, tiene 4 de las 13 megaciudades mundiales y 26 de los 101 centros mayores de 2.5 millones de habitantes. Esto constituye un recurso en tanto se pueda potenciar la ubicación de esos centros metropolitanos en la red de conexiones que constituye el sistema nervioso del nuevo sistema informacional global.¹⁵¹⁶ Esto precipita la competencia entre los centros metropolitanos para posicionarse en dicho sistema; una respuesta que se viene generalizando es la de recortar dentro de las regiones metropolitanas centros “modernos”, conectados por redes de alta tecnología directamente con el sistema global. El “marketing” de dicho centro moderno es el lado simbólico de una realidad urbana dual, producto de la exacerbada y planificada segregación tecnológica, económica y social.
- asociado a los anteriores procesos, se está dando una concentración de problemas sociales de intensidad y masividad inéditas en las principales metrópolis latinoamericanas, lo que pone en duda su gobernabilidad y por tanto la estabilidad de su participación en el nuevo sistema tecnoeconómico. Por ahora, la preocupación por la estabilidad política ha traído aparejadas respuestas de manipulación simbólica, así como políticas de “control de daños” centradas en la reformulación de lo que queda de las políticas sociales, como políticas de acceso a paquetes de alimentos o de servicios básicos, focalizadas en los segmentos urbanos de pobreza extrema.¹⁷
- consecuentemente con las tendencias indicadas, el Banco Mundial viene impulsando una nueva política urbana que contemple:

(a) el incremento de la productividad urbana mediante el mejoramiento de:

J.L. Coraggio, “Las dos corrientes de descentralización en América Latina”, en Ciudades sin Rumbo. Investigación urbana y proyecto popular, SIAP-CIUDAD, Quito, 1991.

¹⁴Se prevee que hacia el año 2000 América Latina tendría un 76.8% de población urbana, mientras que las otras regiones tendrían valores menores: África (39.1%), América del Norte (74.9), Asia (35.0%), Europa (75.1%), Oceanía (71.4%), ex-Unión Soviética (70.7). Ver: Alfredo E. Lattes, “La urbanización y el crecimiento urbano en América Latina, desde una perspectiva demográfica”, en J.L. Coraggio (Editor), La Investigación Urbana en América Latina, Tomo 3: Las ideas y su contexto, CIUDAD, Quito, 1989.

¹⁵Si bien se habla de que la forma que corresponde a la economía global es la de una “ciudad global”, ubicada, constituida como nodo en una red dinámica de flujos, se reconoce que dicha red debe tener soportes materiales en lugares de máxima sinergia, y en ello los grandes centros históricos siguen jugando con ventajas. Ver: Saskia Sassen, The Global City, Princeton University Press, Princeton, 1991, y El complejo urbano en una economía mundial; RICS; Marzo 1994; también: Manuel Castells y Jordi Borja (op.cit).

¹⁶La región de América Latina y el Caribe tiene 10 de sus países en el grupo de 53 países con alto desarrollo humano y sólo un país (Haití) en el grupo de los países de bajo índice de desarrollo humano. Ver: Human Development Report, PNUD, New York, 1994; Report on the World Social Situation, 1993, United Nations, New York, 1993. Este punto de partida favorable puede sin embargo perderse si continúan las actuales tendencias de crecimiento económico diferencial entre las regiones del mundo y se sigue profundizando el deterioro del desarrollo humano en nuestra región. En cuanto a la ventaja de la urbanización, las proyecciones indican que, para el 2010, ya habrá 26 megaciudades en el mundo de las cuales sólo 5 serán latinoamericanas; ver: Urban Agglomerations, United Nations, Population Division, New York, 1992.

¹⁷Que esto no ha sido suficiente lo atestigua que en la reciente Conferencia sobre Crimen y Violencia Urbana, realizada en Río de Janeiro con el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo, el informe presentado por el Banco Mundial calificó a América Latina como la región más violenta del mundo (“Las democracias frente a una nueva violencia”, editorial del diario Clarín, Buenos Aires, 9 de marzo de 1997).

- i. la administración de la infraestructura urbana, con mayor participación del sector privado;
 - ii. la estructura normativa, para aumentar la eficiencia del mercado;
 - iii. la capacidad técnica y financiera de las instituciones municipales;
 - iv. los servicios financieros para el desarrollo urbano;
- (b) la *mitigación* de la pobreza urbana, aumentando la “densidad de mano de obra en las inversiones productivas” y “enriqueciendo el capital humano *de los pobres* (focalización) a través del mejoramiento de la educación, la salud y la nutrición”;
- (c) la protección del medio ambiente urbano.¹⁸

Todas estas tendencias resignifican las políticas públicas. Así, *la política macroeconómica* se ha convertido de hecho en garante absoluto de las condiciones institucionales que reclama la libertad de acumulación del capital a escala global, *las políticas económicas sectoriales* han sido vaciadas de contenido y recursos, *las nuevas políticas sociales* se han convertido en el instrumento principal para controlar el daño político que acarrea, a los partidos políticos gobernantes y la clase política en general, la pérdida de legitimidad de los gobiernos y finalmente del sistema que implementa un modelo económico excluyente en nombre del “realismo”, y la *política urbana* es vista como una instancia de implementación de las anteriores.¹⁹

Más allá de las intenciones, esta conjunción de una política macroeconómica excluyente y su política social compensatoria es funcional a una estrategia dirigida a consolidar la nueva correlación de poder en favor de los grandes conglomerados del capital global. Los sujetos aparentes de dicha estrategia son los representantes políticos y tecnocráticos de los grandes países y bloques, y los gobiernos que implementan esas políticas en cada país. Dicha correlación es claramente desfavorable para las clases trabajadoras en todo el mundo, lo que está permitiendo imponer una regresión brutal de los avances logrados -contradictoria pero efectivamente- durante las décadas marcadas por el paradigma de desarrollo industrializador.

Es en este contexto que hay que examinar el papel potencial de las grandes metrópolis, superando la dicotomía local-global y revisando el carácter hasta ahora autolimitado y subordinado de la “política urbana”, abriendo la posibilidad de pensar una **nueva política urbana**, especialmente en los centros metropolitanos

5. Posibilidades de las regiones metropolitanas como impulsoras del cambio de rumbo

Aunque hacia el final de los 90 el movimiento Zapatista en Chiapas y los cortes de ruta en el interior de la Argentina nos indican que la *resistencia* al ajuste y la globalización puede venir del campo o de la ciudad, del centro o de la periferia, el papel de las sociedades metropolitanas será crucial para lograr la *substitución* del modelo imperante por uno alternativo.

Las grandes metrópolis son un territorio históricamente privilegiado en que se confrontan o interpenetran, incluso visualmente por sus concreciones en el paisaje urbano, tres lógicas o sentidos: la de la *acumulación del capital*, la de la *acumulación del poder político*, y la de la *reproducción de la vida humana*.

Mientras que el ámbito de acumulación del capital es cada vez más global, su dependencia respecto a poderes y condiciones locales en un dado lugar es cada vez menor. En cambio, la reproducción del poder político a escala nacional está crecientemente asociada a la

¹⁸Ver: Política urbana y desarrollo económico: un programa para el decenio de 1990, Banco Mundial, Washington, 1991.

¹⁹Llama la atención el juego de palabras que justamente denomina “realismo” a la operación voluntarista de sustituir la compleja realidad por un modelo, que termina por hacerse parte reconstruida de la realidad, pero al costo de escindirla en prácticamente dos mundos: el de los que participan y se rigen por las reglas del mercado, y el resto, inorgánico y anómico.

gobernabilidad de las metrópolis. Esto -para la concepción hoy predominante de la política- requiere mantener bajo control simbólico y clientelístico a las mayorías urbanas excluidas o marginadas y (por ese y otros factores) contribuir a garantizar los requerimientos del capital global, en buena medida planteados por organismos tecnocráticos internacionales (FMI, Banco Mundial, BID).

Así como la clase política está “atada” en su reproducción al control de los territorios metropolitanos, también la ciudadanía encuentra que la reproducción de la vida humana, estando afectada brutalmente por procesos de orden global, depende principalmente de las acciones a nivel local para retomar control de las condiciones de dicha reproducción. Sin embargo, la desfavorable correlación de fuerzas anteriormente mencionada hace que las acciones políticas parezcan de alcance limitado, y esto induce a retraerse de la acción política y a refugiarse en estrategias de sobrevivencia fundamentalmente familiares o limitadamente comunitarias. En el caso de los sectores más desfavorecidos económicamente, tales estrategias incluyen con peso creciente la recepción pasiva de ayudas clientelares que incorporan a los ciudadanos-voto a las estrategias partidocráticas de acumulación de poder nacional y local.

Salir de esta situación requiere cambios nada fáciles, pero aún si parece difícil *construir* estructuras sociales distintas, trabajar en esa dirección puede permitir que, en coyunturas que no pueden ser previstas con precisión, *emerjan* o se “condensen” como nuevas estructuras las redes, relaciones y recursos que se mantuvieron tensionados en la confrontación con las otras dos lógicas.²⁰

En lo que hace al espacio de la política urbana, proponemos que *es necesario y posible trabajar por una nueva política urbana metropolitana con una perspectiva de desarrollo humano sustentable que, al procurar las condiciones de realización de sus objetivos locales, se convertiría de hecho en el principal frente de confrontación con la política macroeconómica dominante, dando un giro nuevo a la contradicción entre el trabajo (no sólo ni principalmente asalariado) y el capital.*

6. Economía y política urbana

Como ya vimos, cuando la metrópolis es vista desde la perspectiva de las clases dominantes, los desafíos de la globalización se presentan como: **(a)** su *gobernabilidad*, garantía de estabilidad para los procesos de acumulación de poder y capital; **(b)** su *competitividad de corto plazo*, entre cuyos factores se incluye el ordenamiento urbano que garantice el funcionamiento adecuado de los servicios que requiere un sistema basado en el intercambio, la eficiencia de la administración pública, la desregulación y reducción de costos del trabajo asalariado; **(c)** la *mitigación de la pobreza urbana* y el cumplimiento mínimo de los nuevos standards internacionales respecto al medio ambiente.²¹

²⁰Un indicador de esa posible emergencia puede ser la necesidad, que experimentan algunos candidatos a ocupar posiciones en gobiernos locales, de diferenciarse de las políticas nacionales, incluso si son del mismo partido gobernante. Esto refleja la dificultad para ganar el voto ciudadano cuando se defiende sin matices la política macroeconómica. Las mayorías urbanas, por su desarticulación de hecho, o por estar convencidas -por la propaganda, por la experiencia reciente, o por la ausencia de alternativas convincentes- de que no es posible o conveniente oponerse al modelo económico en las instancias del gobierno nacional, pueden sin embargo manifestar su sentimiento de frustración y su deseo de otras vías cuando votan para los niveles locales de gobierno, aparentemente inocuos para la macroeconomía pero eficaces para la política social y el mayor control ciudadano de la clase política. Esa dificultad para expresarse a nivel nacional puede modificarse si la hegemonía del neoliberalismo comienza a ceder desde los mismos países centrales.

²¹Esto no se da sin contradicciones; por ejemplo, mientras el capital global puede reclamar bajar los costos de la corrupción, esos mecanismos pueden ser vistos como necesarios para la reproducción en el poder de los sectores políticos gobernantes; asimismo, la desregulación significa extender y profundizar la pobreza y la precariedad, lo que genera costos crecientes para el asistencialismo y la seguridad urbana; empresas y gobierno pueden coincidir en la conveniencia de cumplir las normas

Un programa alternativo resignificaría estos desafíos desde una propuesta de desarrollo humano sustentable, como el logro una democracia participativa y de un sistema económico-social equitativo y basado en una competitividad “auténtica”.²² En esto, un problema que atormenta a quienes se plantean como fuerza alternativa de gobierno es cómo redirigir el proceso de cambio estructural, manteniendo la estabilidad resultante del ajuste macroeconómico, pero revirtiendo sus resultados sociales y permitiendo un desarrollo productivo y social sinérgico que efectivamente posibilite una inserción favorable en el mundo global.

Esto no es fácil de imaginar si se dan como inamovibles los mismos recursos (y deudas), actores y condicionantes. La visibilidad actual de actores y recursos está en buena medida mediatizada por los conglomerados de producción simbólica. Logran bloquear la posibilidad de pensar algún escenario en que su centro no esté ocupado por los grandes capitalistas, los políticos profesionales, la banca internacional, y los mismos medios de comunicación seleccionando qué es noticia ante una ciudadanía-público cautivo e inerte. Así, las noticias económicas en la ciudad oscilan entre la lucha interna de las cúpulas políticas, los escándalos de corrupción, la exterioridad estética de las islas de modernidad, asociadas a los nuevos emporios y obras urbanas, y la cotidianeidad del mar de pobreza y violencia. Pero hay otra ciudad, oculta, que no es noticia, la ciudad de la ingeniosidad popular para sobrevivir, la de las nuevas experiencias económicas populares, la de las redes y actores de la solidaridad, una ciudad que permite que ese cuadro de polarización no haya explotado todavía. Qué pasa o qué puede pasar allí es una cuestión clave, porque de allí es de donde pueden surgir nuevas iniciativas, nuevos recursos, nuevas energías sociales, nuevas identidades y formas de representación que democratizen el sistema político, revalorizando lo público.

En esto debemos confiar en que, si se liberan las fuerzas creativas de la lógica de la reproducción ampliada de la vida con la misma convicción y voluntad política con que se liberaron las de la acumulación del capital, será posible reorientar las acciones y recursos utilizados para encarar los problemas acuciantes de la pobreza urbana, generando nuevas estructuras económicas, instituciones y pautas culturales que constituyan una sólida base para el desarrollo integrador y la democratización efectiva.

El Banco Mundial reclama expresamente²³ que *las metrópolis tomen como dato las políticas del ajuste macroeconómico de corte neoliberal y contribuyan a apoyarlas*. Esto significa aceptar y apenas amenguar las consecuencias económicas y sociales del proceso de mercado: dualización productiva, legal y social, manifestada visualmente en la segregación entre un centro moderno de alta productividad -parte de la ciudad global-, estructurado en un nivel con sus áreas de residencia y de servicios para las élites que en él participan y, por otro lado, el nivel “inferior”, el de las vastas zonas de la ciudad popular, magmática, empobrecida, controlada policialmente en sus fronteras con la otra ciudad y atendida con paquetes “básicos” (es decir: *mínimos*) de política asistencialista.

Lejos de asumir esa tarea, moralmente inaceptable y además condenada al fracaso por su ineficacia, las fuerzas políticas y sociales metropolitanas tienen la alternativa de confrontar en su propia práctica las políticas macroeconómicas nacionales y sus marcos jurídico-políticos y culturales, proponiendo y demostrando que son posibles otras respuestas a la globalización. Esto requiere una acción política que no se encarne en representantes autonomizados de las bases sociales y sin responsabilidad por los problemas cotidianos de la reproducción de la vida (atribuidos a “la realidad”), sino en activistas y mediadores cuyo

ambientales, pero la cuestión es quién asume los costos. Ver: J.L. Coraggio, “Towards a sustainable social policy”, en *URBAN ISSUES*, Volume 21, UNICEF, New York, December, 1995.

²²La competitividad auténtica no debería excluir objetivos de eficiencia administrativa, orden urbano, etc., pero los articula o, si es necesario, subordina, al objetivo trascendente del desarrollo humano. Esa no es exactamente la versión de la CEPAL, que acuñó el término. Ver: *Transformación productiva con equidad*, Cepal, Santiago, 1990, y Cepal-UNESCO, *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*, Cepal/UNESCO, Santiago, 1992

²³Ver: *Política urbana...*(op.cit.), pag. 6-7.

leit motiv sea transformar los términos de esta cuestión. En qué medida esto requiere sólo el surgimiento de un movimiento con otros objetivos o comportamientos políticos o una profunda reforma del sistema político es un tema que excede este trabajo.

Una política urbana metropolitana alternativa sería contradictoria con la acumulación de capital, pero no necesariamente antagónica. Basta pensar que los factores de localización de algunas fracciones del capital pueden incluir como atractivo: **(a)** una política de costos de corrupción cero, **(b)** un sistema democrático que garantice los acuerdos con el sector público de manera más estable que los arreglos con cúpulas ilegítimas, **(c)** una sociedad integrada, poseedora de un alto capital cultural y capacidades que aportan a la flexibilidad que requiere el capital más que la impunidad de la sobreexplotación a los trabajadores, **(d)** una política de servicios públicos que evite los monopolios privados y actúe también en pro de la integración de la ciudad como un todo, **(e)** una economía local dinámica, generadora de recursos y mercados para la producción capitalista.²⁴ Las ventajas de estos factores pueden más que compensar la contribución de excedente que el capital deberá aportar al fondo de desarrollo de todos los ciudadanos a través de una política fiscal progresiva y transparente.

No se trata entonces de pretender la desaparición del subsistema empresarial capitalista, pero sí el establecimiento de otras reglas del juego. No se presupone la reabsorción por la sociedad del subsistema de economía pública, sino privilegiar su rol como instrumento del interés general, en cuya definición y control deben jugar un papel protagónico las mayorías, ahora reducidas al papel de masa de maniobras de las maquinarias electorales.²⁵ En lugar de pretender que las metrópolis se ajusten a una macropolítica dictada desde las necesidades del capital global, la macropolítica²⁶ debe ser coherentemente rediseñada de abajo a arriba, de modo de asegurar los requerimientos contextuales para movilizar y facilitar la evolución sinérgica de los elementos concretos de la sociedad y la economía hacia un desarrollo humano sustentable. En este sentido, hacer bien la tarea local llevará a replantear la necesidad de un proyecto nacional, si es que no regional, de integración al mundo global.²⁷

²⁴Ver: J.L. Coraggio, "Contribuciones posibles de la economía popular urbana a la transformación productiva con equidad", PONENCIAS del Instituto Frónesis, N° 10, Quito, 1994.

²⁵Ello supone, por ejemplo, recuperar para la gestión metropolitana las extraordinarias experiencias de presupuesto participativo con que ya contamos, particularmente las impulsadas por el PT en Brasil: Ver: Diretrizes para Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre-Administração Popular, Porto Alegre, 1993; De Acevedo, Sergio e Avritzer, Leonardo; A Política Do Orçamento Participativo: Formas de relacionamento entre estado e sociedade civil; Grupo de Políticas Públicas, Caxambu, 1994; Do Carmo Lara Perpetua, Maria; Orçamento Participativo 96 de Betim: bom pra Betim, melhor pra voce, Prefeitura Municipal, s/f; Decisão Popular: Orçamento Participativo, Plano de Obras para 1994, Prefeitura Popular, Belo Horizonte, 1993; Horizonte aberto: "Orçamento Participativo: um exercício de cidadania"; Belo Horizonte, 1995;

²⁶No sólo macroeconómica, sino también referida a los sistemas jurídicos, a las reglas del juego en la producción simbólica, etc

²⁷Igualmente, una perspectiva orientada por un proyecto de desarrollo humano debería superar las tendencias localistas y centralistas asumiendo la problemática del país y sus regiones, pues su mala resolución afecta la viabilidad misma del desarrollo metropolitano. Un ejemplo de esto es la dinámica que se da entre la Capital Federal y el Gran Buenos Aires en Argentina, donde la primera ha ganado su autonomía, pero no puede ni debe desligar su desarrollo futuro del de los 8 millones de habitantes que la rodean. Sin embargo, por el arrastre cultural de la oposición entre Buenos Aires y el interior y por la conveniencia electoral de la clase política centrada en una estrategia de competencia por el poder, la necesaria integración social, política y administrativa de la zona metropolitana aparece como una imposibilidad en el cortoplazo. En otro orden, podemos festejar los avances en los encuentros de las ciudades del Mercosur y su constitución como red potencialmente interlocutora en el espacio global, pero cabe preguntarse: "¿red para qué?". Si se trata de avanzar en propuestas como la de UNICEF, que plantea que sin la acción mancomunada y efectiva de los Alcaldes las condiciones de vida de los niños no pueden modificarse en la medida necesaria, o si se constituyen en un espacio donde se replantea la necesaria complementariedad entre el desarrollo de la "ciudad global" y las regiones y sistemas urbanos nacionales, o si se plantean cómo avanzar mancomunadamente para crear las condiciones políticas o económicas para otro desarrollo, esas redes pueden ser muy positivas. Si se

Esto requiere que el espacio de decisión pública vaya más allá de aplicar a escala metropolitana las viejas políticas urbanas y de asumir las nuevas funciones administrativas con eficiencia y transparencia.²⁸ El Banco Mundial plantea que existe una relación fuerte entre política macroeconómica y política urbana, pero, en su visión, esa relación implica que acondicionemos el espacio urbano para un mejor cumplimiento de las necesidades del ajuste. El sentido inverso es el correcto: contribuyamos a definir una política macroeconómica a partir de los proyectos y experiencias de desarrollo desde las metrópolis latinoamericanas.

¿Cómo emprender desde lo local esa tarea de desarrollo de bases económicas, sociales y culturales distintas que impregnarían al conjunto nacional por el peso y la dinámica de las metrópolis? A continuación intentaremos contribuir a esa búsqueda de nuevas vías para la política metropolitana, presentando una perspectiva sugerida por el análisis de las posibilidades de la economía popular urbana.

II. LA ECONOMÍA POPULAR ES MÁS QUE LA SUMA DE MICROPROYECTOS

1. *El redistribucionismo en la perspectiva del Desarrollo Humano*

Siempre se dio un contrapunto entre las teorías del *crecimiento* y las que se autodiferenciaban como teorías del *desarrollo*. Siempre se previno que podía haber crecimiento sin desarrollo, es decir, sin la transformación institucional, tecnológica y social que suponía el paradigma de la modernidad. ¿Cuál es entonces la novedad de adjetivar el desarrollo como desarrollo “humano” para contraponerlo con el crecimiento económico?

En una primera aproximación, la perspectiva del desarrollo humano implica centrar la atención y la acción --en particular la del Estado, pero también la de otras formas de acción colectiva-- *directamente* en la evolución de las condiciones de vida de los sectores sociales, particularmente de aquellos que no alcanzan los niveles considerados como mínimos en cada época y sociedad.²⁹ Así como los indicadores del crecimiento económico son centrales para las teorías economicistas, aquí son críticos los indicadores de equidad social y de calidad de vida. Además, la perspectiva del desarrollo humano reafirma que el crecimiento económico no produce de por sí una mejoría en las condiciones de vida, a través de lo que se ha denominado “efecto de derrame”, por lo que es preciso invertir *directamente* en la gente, logrando mejorías inmediatas en la salud, en la educación, en la seguridad y en general en la calidad de vida de todos los miembros de la sociedad, soporte de sus capacidades o, lo que sería lo mismo, *invertir en capital humano*.

¿Qué significa esto como estrategia de inversión para una sociedad que sigue siendo capitalista? Por su propia naturaleza, mientras siga siendo capitalista, la inversión privada se orienta hacia aquellas actividades en que haya o se pueda crear una demanda solvente que le permita realizar ganancias. La demanda solvente es el criterio que define sus prioridades,

trata de meramente administrar mejor el ajuste, no agregan nada significativo. Su alcance no lo dará la iniciativa de asociación que viene de arriba sino el mandato que lleven los representantes metropolitanos.

²⁸ Creer que para corregir las macropolíticas hay que acceder *primero* al poder político nacional puede posponer indefinidamente el desarrollo de una alternativa real. La fijación con usar las posiciones de poder local para un objetivo que se supone trasciende la problemática del desarrollo metropolitano integral puede impedir poner en marcha el difícil ejercicio de generar, desde los niveles metropolitanos, estructuras económicas y jurídicas y una cultura favorables para ese desarrollo a escala nacional. Esa puede ser una limitante del, desde otras perspectivas extraordinario, gobierno frenteamplista en Montevideo. Ver. J.L. Coraggio: *Descentralización: el día después...*, Cuadernos de Postgrado, Serie Cursos y Conferencias, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1997.

²⁹ En la Argentina hay una continua discusión pública acerca de cuántos hogares o personas están por debajo de la línea de indigencia o de pobreza. Hay, sin embargo, mucha menos discusión pública sobre los valores de esas líneas, groseramente reducidos por debajo de una canasta básica consensuada como el mínimo aceptable. Ver referencias de nota 3.

no la satisfacción de las necesidades más urgentes. Similar criterio orienta sus decisiones tecnológicas, las que definen cómo se va a producir -por ejemplo, generando más o menos empleo, degradando o cuidando el medioambiente, desarrollando las capacidades humanas o las de los robots, etc.

El capital y sus agentes no tienen reparos en invertir para producir alimentos imprescindibles, o vivienda, en organizar escuelas privadas o gestionar las artes, siempre que puedan lucrar con su venta a quienes los necesitan. Pero que el capital invierta en producir satisfactores de las necesidades humanas no es lo que se quiere significar con "invertir en la gente". Mucho menos bajo condiciones de desigualdad brutal en la distribución de los ingresos y con una exclusión creciente del mercado de trabajo, pues una gran proporción de "la gente" no puede expresar sino una parte de sus necesidades indispensables como demanda solvente en el mercado. El funcionamiento libre de la economía de mercado deja así fuera del rango de lo humano a ingentes masas de la población mundial.

Dentro del sistema capitalista, parecerían quedar tres vías (todas ellas "políticas") para cumplir con el mandato de "invertir en la gente" cuando el libre juego del mercado lo excluye como un negocio no rentable:

1. El Estado puede recuperar (principalmente por la vía fiscal) una parte de los ingresos apropiados por las minorías asociadas al capital,³⁰ reciclándolos a través del mismo mercado capitalista hacia inversiones de mayor eficiencia social y hacia la producción de bienes y servicios para los sectores necesitados:

1.1. *incentivando selectivamente la inversión capitalista más demandante de trabajo asalariado, o mediante la demanda pública al sector empresarial de:*

- bienes y servicios de primera necesidad para ser distribuidos en forma gratuita o subsidiada entre quienes carecen de medios para adquirirlos en el mercado; esa distribución puede hacerse directamente por las mismas empresas públicas, cubriendo los costos de tal distribución, o con la intermediación remunerada de organizaciones sin fines de lucro (voluntariado, ONGs, organizaciones comunitarias y sociales, etc.)
- obras de infraestructura productiva o social de impacto directo en las condiciones de vida de los sectores populares,

1.2. *transferirlos a la población de menores ingresos como subsidios* (por ejemplo, mediante un seguro de desempleo, cubriendo el déficit del sistema público de pensiones y jubilaciones, o mediante un salario social mínimo garantizado) para que sean sus perceptores quienes orienten al mercado con sus nuevas demandas;^{31 32}

2. Como variante de la vía anterior, el Estado puede canalizar los ingresos recuperados hacia el desarrollo de agentes públicos o cuasi-públicos:

- *subsidiando empresas públicas que produzcan y distribuyan bienes y servicios de primera necesidad* según criterios de prioridad y equidad social (educación, salud, paquetes alimentarios, etc.);
- *subsidiando asociaciones sin fines de lucro* que cumplan esas mismas funciones;

3. El Estado puede usar ese ingreso captado como un fondo (parcialmente revolvente) de inversión social, utilizado mediante un sistema de preferencias y costos subsidiados para desarrollar empresas de trabajadores:

³⁰Esto puede hacerse a través del cobro de impuestos, o de la exención fiscal orientada, fomentando la "filantropía" de las empresas o individuos de altos ingresos.

³¹El déficit resulta, entre otras razones, del desbalance entre aportantes y beneficiarios resultante de la reestructuración tecno-económica.

³²Ver Rubén Lo Vuolo, Contra la exclusión: la propuesta del ingreso ciudadano, CIEPP, Buenos Aires, 1995.

3.1. *promoviendo las pequeñas empresas, usualmente familiares*, caracterizadas por una alta generación de empleo por unidad de producto, apoyando con asistencia técnica el desarrollo de sus capacidades para participar del mercado;

3.2. *promoviendo el surgimiento de emprendimientos de trabajadores individuales o asociados* (microemprendimientos familiares, redes de abastecimiento o comercialización, cooperativas de distinto tipo) dispuestos a producir para el mercado, complementando o compitiendo con las empresas del capital. De ese modo, a través de emprendimientos no estrictamente empresariales, se generan ingresos que además ejercen un poder de demanda que reorienta parte de la inversión capitalista y la propia hacia los sectores de producción de bienes y servicios de primera necesidad. En esta variante, los agentes a cargo de los programas pueden ser:

- organizaciones estatales a cargo de los programas;
- organizaciones sin fines de lucro que, con bajos costos, canalizan los recursos y promueven las nuevas actividades según una combinación de criterios de eficiencia social y de mercado;
- asociaciones de productores;

Esas tres vías, que se han venido experimentando en combinaciones variadas, han mostrado o bien una baja relación beneficio social-costo o poca eficacia para poner en marcha un proceso autosostenido capaz de sustentar nuevos equilibrios socioeconómicos y políticos. Por tanto, apenas alivian las consecuencias de la liberación de las fuerzas del capital y de sus megamecanismos mediáticos orientados hacia un consumismo (y una insatisfacción) sin límites.

En todo caso, para compensar por sí solas los efectos sociales de la globalización, tales vías deberían ser continuamente “subsidiadas” por la voluntad política y la transferencia de excedentes, de manera uniforme y *a escala global*, algo improbable en el mediano plazo y difícil de iniciar a nivel nacional por la resistencia que presentan los intereses ya atados a mecanismos de competitividad cortoplacista. Esas vías podrían ser funcionales en un capitalismo no salvaje, cuya clase dirigente incorporara en su estrategia global la gobernabilidad democrática, la sustentabilidad social y la ecológica.³³ Sin embargo, ello supondría la acción de un fuerte movimiento democrático internacional o incluso la constitución de un poder político democrático a nivel global, como ha venido sugiriendo la Secretaría y otros organismos de las Naciones Unidas³⁴ algo que enfrenta la resistencia de las principales potencias mundiales.

En todo caso, presuponer que la justicia social se logra cuando todos tienen acceso a un mínimo de satisfactores históricamente determinado sólo desplaza la cuestión. Tal determinación histórica es resultado de un proceso social de desarrollo de nuevos medios para cubrir necesidades insatisfechas, pero también de *creación de necesidades* por medio de la manipulación simbólica, lo que supone una definición de la buena vida, el diseño de una cultura en sentido amplio. Si se cumplieran los presupuestos de la teoría neoclásica, los consumidores mismos serían quienes determinarían soberanamente qué y cuánto quieren consumir, indicando a los productores, a través de sus decisiones de compra, cuáles son sus preferencias. Lo real es que el ejercicio de tal “soberanía” está al menos codeterminado por la acción psicológica de la propaganda y en general por la producción simbólica de los monopolios que controlan los medios de comunicación de masas.³⁵³⁶

³³Cuando la exclusión es extrema, la reintegración al mercado como sujetos productores autónomos puede aparecer como progresista al lado del asistencialismo -tanto del clientelista como del solidario-. Ver: Ota de Leonardis, Diana Mauri y Franco Rotelli, *La empresa social*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1995.

³⁴Ver los volúmenes sucesivos del *Informe de Desarrollo Humano*, PNUD, Nueva York, 1990-1996.

³⁵No hay que confundir el estilo de consumo segmentado predominante con las posibilidades integrativas y comunicativas del consumo en sociedad. Sobre las condiciones para “que el consumo sea un lugar donde se pueda pensar”, ver: Néstor García Canclini, “El consumo sirve para pensar”, *Diálogos de la comunicación*, Nro. 30, Lima, 1991.

Desde la perspectiva del Desarrollo Humano, ¿qué significa mejorar de manera inmediata la vida de la gente? La primera opción es la **distribucionista**. Aún dentro de una sociedad de mercado, una perspectiva moral indicaría que debe actuarse para compensar las desigualdades iniciales -centrando inicialmente recursos en las mayorías que no tienen acceso a niveles de vida hoy considerados mínimos- hasta que madure el proceso de inversión en sus capacidades (“capital humano”) para competir como individuos en la sociedad. Esto requiere resolver el conflicto que supone que los recursos para sustentar tal redistribución o inversión deben tomarse de los sectores minoritarios que se apropian la mayor parte de la riqueza para un consumo suntuario o para seguir acumulando y concentrando riquezas. Sin embargo, en un sistema democrático, donde las decisiones públicas se tomaran según indique la mayoría de los ciudadanos, este esquema debería cerrar: la sociedad política decidiría limitar el enriquecimiento de unos pocos y autoasegurarse una participación más equitativa en los beneficios de la tecnología, del trabajo, de la organización productiva. Pero, como es notorio, ese no es el caso: sea por el interés, sea por “pragmatismo”, la clase política y la clase capitalista negocian a espaldas de la voluntad popular otros acuerdos y políticas de Estado -y pueden hacerlo porque la democracia realmente existente y el voto popular se los permite.³⁷

Pero no todo se resolvería fácilmente con un mecanismo de plebiscitos continuos para decidir qué se produce y quién lo consume. El pensamiento conservador diría que ya en el mercado se “vota” qué productos deben seguir produciéndose (aunque con voto calificado por los ingresos). Pero los deseos y motivaciones de los “votantes” son manipulables por los grandes oferentes de productos. De hecho, un aspecto de la mercantilización de la política es la manipulación de las elecciones con técnicas, recursos y valores análogos a los de la competencia en el mercado. Un plebiscito sobre instituciones y valores -si bien recurso democrático importante- correría el mismo riesgo mientras subsistan las estructuras de poder económico y el control de la producción simbólica hoy imperantes.

En todo caso, ese método no daría fácil respuesta a contradicciones objetivas como las que se dan entre la satisfacción inmediata y futura de las necesidades. Además, se plantearían complejas opciones culturales entre valores de sobriedad y austeridad, de conservación y cuidado de los recursos limitados y valores asociados al derroche y la renovación *per se*, entre diversas concepciones sobre lo que es legítimo y lo que no lo es como acción económica. Y, sobre todo, se reafirmaría el pragmatismo de las masas que, antes que complejos discursos sobre lo posible, requerirían ver y experimentar las alternativas como opciones inmediatas realmente existentes.

2. La promoción de un sector de Economía Popular metropolitana como componente de un proyecto político-cultural alternativo

2.1. La insuficiencia de las nuevas políticas sociales

Lo anterior sugiere que, sin un cambio adecuado de macroestructuras, la mera redistribución (en particular a partir de una posición de debilidad de las mayorías) o incluso volver a plantear un programa público de pleno empleo o de seguridad social equitativa será ya eficaz. Y que tampoco será suficiente cierto incremento de la *sumatoria* de iniciativas de la sociedad como las que hoy proliferan en nuestros países.

Una razón, cuantitativa, es la incapacidad del modelo de gestión macroeconómica imperante para asignar recursos de uso social en magnitudes suficientes y a la vez sostener el proceso de acumulación capitalista. Otra razón tiene que ver con la calidad de las iniciativas: se actúa marginal y localmente sobre la disponibilidad de infraestructura social y sobre la oferta social de bienes y servicios para apenas cubrir las necesidades básicas insatisfechas de un

³⁶La extensión creciente de estos mecanismos de producción simbólica a las contiendas electorales no puede sino deparar una pérdida *directamente política* de la soberanía de las mayorías.

³⁷Ver: J.L. Coraggio, “Comunicación y representación popular: el caso de la Revolución Sandinista”, *Papers on Latin America*, N° 36, The Institute of Latin American and Iberian Studies, Columbia University, New York, 1994.

sector que abarca desde los pobres estructurales hasta sectores medios económicamente empobrecidos, y a la vez se los continúa tensionando mediante la exacerbación de una cultura individualista y consumista.

Esas tácticas no construyen una alternativa estructural, que incluya a sus beneficiarios como productores y ciudadanos, sino que están dirigidas a que la gente aguante y sostenga su esperanza de ser alguna vez reintegrada al nuevo sistema moderno. El reconocimiento de que los ciudadanos excluidos son algo más que desempleados momentáneos o consumidores temporariamente insatisfechos apenas ha llevado a agregar a estos programas una dimensión de “empleo e ingreso”, que generalmente es estática, no autosustentada y de difícil replicabilidad.

Tanto por la necesidad de las clases trabajadoras de contar con bases materiales más autónomas como por la necesidad política de mostrar prácticamente que hay alternativas superiores al actual estado de cosas, *se requiere proponer e implementar otros modelos económicos*. La magnitud de los niveles de exclusión que se prevén a medida que se extienda y profundice el nuevo sistema de producción a todas las regiones y ramas de actividad en que sea rentable, y la generalización de la difusión global de las pautas de consumo (nuevos bienes y servicios, centros comerciales, hipermercados, etc.) que requiere dicho sistema, permiten anticipar que continuar con el tipo de políticas sociales, programas e intervenciones remediales que se han venido planteando será insuficiente para cubrir la brecha creciente entre los objetivos del desarrollo humano y la realidad.³⁸

2.2. La insuficiencia de la propuesta del “Tercer Sector”

Pasado el primer shock brutal del ajuste, se revitalizan o comienzan a aparecer propuestas que intentan a la vez achicar la brecha del desempleo y realizar la utopía de una sociedad cohesionada no sólo por la división del trabajo sino por vínculos de solidaridad interpersonal y social. Por ejemplo, está en boga la propuesta de desarrollar un sector de economía social,³⁹ liberado de los criterios de eficiencia y eficacia que impone el mercado capitalista, desviando hacia él recursos y capacidades para resolver las necesidades de infraestructura y servicios a nivel local, confiando en que esto irá generando nuevos valores y terminará reposicionando al trabajo como categoría articuladora de la sociedad, ahora como *trabajo voluntario*.

La economía del Tercer Sector o economía social, estaría formada por organizaciones sin fines de lucro, dirigidas a mejorar las condiciones de vida de la gente. El trabajo característico de este sector es el denominado *voluntariado*, aunque se admite que se requieren recursos financieros -mediante *donaciones* privadas o como *aportes públicos*- que deben usarse para cubrir costos de operación y prestación de servicios, incluidas compensaciones pecuniarias para una parte de sus trabajadores. Aunque tiene requisitos y consecuencias económicas, su interés es social: satisfacer las necesidades de los marginales y excluidos del nuevo sistema productivo capitalista.

En esta visión, el trabajo asalariado y el trabajo por cuenta propia con fines pecuniarios (producir para vender), y sus agentes, formarían parte del Primer Sector, visto como el sector de mercado, prácticamente identificado con el sector capitalista. Ambiguamente, el consumo de bienes y servicios considerados básicos sería también una actividad económica propia del Tercer Sector, por lo que se entiende el peso que se da a las transferencias de ingreso (salario social) como instrumento para su desarrollo y el carácter de revolución que se atribuye a la redefinición entre tiempo de trabajo/tiempo de ocio. Sin embargo, como

³⁸Sobre los límites de dos casos de gran intervención social concentrada en regiones metropolitanas del continente, ver: Claudia Danani, Magdalena Chiara y Judith Filc, El papel del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense en la reproducción de los sectores populares: una aproximación macroinstitucional”, Informe de Investigación, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, San Miguel, 1997, y Ana Cristina Laurell, “Pronasol o la pobreza de los programas contra la pobreza”, en Nueva sociedad. Pobreza y políticas sociales, Nro.131, Caracas, Mayo-Junio 1994.

³⁹ Ver: Jeremy Rifkin, El fin del trabajo, Paidós, Buenos Aires, 1996.

dijimos, la sumatoria de ese tipo de emprendimientos no asegura ni siquiera que queden satisfechas las necesidades básicas, por su mismo carácter histórico y, por tanto, variable.

Pero si así fuera, ¿qué dinamizará ese *tercer sector* una vez cubiertos esos niveles básicos? ¿Cómo podrá sostenerse y sustentar adecuados equilibrios psico-sociales internos en una sociedad impregnada de los valores de la innovación consumista? Los niveles crecientes de excedente que deberían ser extraídos de la acumulación capitalista para sostener una integración social con los mismos valores consumistas que aquella genera, terminarían afectando la viabilidad del Primer Sector, fuente de los excedentes desviados al Tercero. Además, sostener una correlación política que mantenga el control sobre el excedente significa plantear la necesidad de modificar drásticamente el funcionamiento de un sistema político cada vez más dependiente de recursos financieros y mediáticos.

Todo parece indicar que, al menos en los países periféricos, la respuesta a la tercera revolución tecno-social del capitalismo no puede ser una colección de micro-intervenciones creativas dirigidas a satisfacer necesidades urgentes, ni siquiera de macro-intervenciones puntuales subsidiadas eternamente. El impacto material y cultural de esas medidas sería marginal, al ser fácilmente fagocitadas por el resto de las instituciones, dentro de un sistema cultural crecientemente producido por el capital, no sólo por los valores que introyecta en sus agentes sino porque las ramas de producción simbólica se han vuelto negocio del gran capital. Si se va a generar una alternativa, deberá incluir una transformación estructural del contexto en que se desenvuelven tales intervenciones, de las relaciones entre los tres subsistemas económicos (el empresarial capitalista, el público y el popular) y no del enclaustramiento sino -paradójicamente- de la competitividad abierta de la economía popular, para *hacerla generadora y no sólo receptora de recursos económicos*.

2.3. La cuarta vía: la promoción de una economía popular desde las metrópolis⁴⁰

Es posible otra vía -que podría verse como programa complejo que integra y supera las tres vías anteriormente mencionadas y las concretiza al nivel de una región metropolitana-consistente en *que el excedente captado por el Estado sea redirigido para fomentar de manera integral, desde el Estado y desde las organizaciones de la sociedad, el desarrollo de un subsistema socio-económico y cultural de producción y distribución, o economía popular, más autónomo y autárquico, orientado estratégicamente por la reproducción ampliada de la vida de sus miembros.*⁴¹ Dicha reproducción se logra en parte mediante el consumo de su propia producción (mediado o no por intercambios mercantiles entre agentes de este subsistema), en parte mediante la obtención de mayores ingresos en su intercambio con el sector capitalista, especialmente con el sector de las PYMES (venta de bienes, servicios y trabajo asalariado), pero también mediante el desarrollo de relaciones comunitarias y sociales y estilos de vida de otra calidad.

⁴⁰ No es objetivo de este trabajo desarrollar la concepción de la Economía Popular, por lo que remitimos al lector interesado a otros trabajos sobre ese tema. Puede verse: J.L. Coraggio, Economía urbana: la perspectiva popular, Instituto Fronesis, Quito, 1994, del cual se tomaron partes importantes para éste acápite; “A construção de uma economia popular como horizonte para cidades sem rumo”, en: Luiz Cesar de Queiroz y Orlando Alves Dos Santos Júnior (org), Globalização, fragmentação e reforma urbana, Editora Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 1994 (“La construcción de una economía popular como horizonte para ciudades sin rumbo”, Pobreza urbana y Desarrollo, N° 9, IIED-AL, Buenos Aires, 1995).

⁴¹ El concepto de “reproducción ampliada” es clave: no se refiere a la satisfacción sin límites de las necesidades que introyecta el capital, sino a una expansión sin límites de la calidad de vida, incluidas las relaciones comunitarias y sociales, las capacidades humanas y su realización, lo que requiere consumos pero no se agota en él, y en todo caso no significa *consumismo*. Ver: J.L. Coraggio, Desarrollo Humano, Economía Popular y Educación, Editorial AIQUE-IDEAS, Buenos Aires, 1995 (Desenvolvimento humano e educação, Cortez Editora, Sao Paulo, 1996). Sobre el carácter histórico y el papel del consumo como motivación, es útil una lectura crítica de Robert Bocoock, El consumo, Talasa Ediciones, Madrid, 1995; también el artículo de García Canclini citado más arriba.

Para visualizar la economía popular como *tercer polo* (y no como receptáculo asistencial) de la economía, es necesario pensar la economía metropolitana como compuesta por tres subsistemas económicos, y a la vez tres lógicas de la *acción económica*:

Sub-sistema	lógica/sentido	agentes
economía empresarial	acumulación de capital	empresas, sus redes y aparatos ad hoc
economía pública	acumulación y legitimación del poder	organizaciones del estado, partidos políticos, redes y aparatos ad hoc
economía popular	reproducción ampliada de la vida	unidades domésticas, sus redes y aparatos ad hoc ⁴²

*En síntesis, definimos la economía popular como un subsistema que vincula y potencia (mediante relaciones políticas y económicas desarrolladas sobre un sustrato de relaciones de parentesco, vecinales, étnicas, y otras relaciones de afinidad) las unidades domésticas populares (unipersonales, familiares, comunitarias, cooperativas) y sus organizaciones particulares y sociales relativamente autónomas. Su sentido está dado por la reproducción transgeneracional ampliada de la vida (biológica y cultural) de los sectores populares.*⁴³

Cuando el capital-dinero se cambia por los servicios de recursos humanos, éstos suelen denominarse "capital humano". Pero desde la perspectiva de la economía popular, el *capital humano* no es visto como un objeto externo -que se puede comprar y explotar como recurso productivo subordinándolo a una lógica de acumulación- sino como un acervo inseparable de la persona, de la unidad doméstica y, por extensión, de la comunidad y la sociedad, cuyo desarrollo incluye *de manera inmediata* la mejoría en la calidad de vida de sus miembros.

Para esta concepción del capital humano colectivo, *la política estratégica es la inversión en educación* (formal, no-formal e informal), dirigida a la expansión sistemática de las capacidades, destrezas y habilidades de sus portadores. Si vemos al capital humano como una categoría comparable a la del capital, en el sentido de que es capaz de autodesarrollo por su propia dialéctica interna, surge otra visión de la educación. Dicha educación, para ser eficiente, debe ser *una autoeducación, lo que incorpora en el capital humano una dinámica de autodesarrollo, convirtiéndolo en una entidad que se expande cualitativamente sin requerir siempre renovadas inversiones externas*. Esto supone que: **i)** se incorpore al capital humano no sólo las habilidades para hacer sino también las habilidades para aprender (el "aprender a aprender"), de modo que en su propio funcionamiento vaya superándose, incorporando o generando conocimientos útiles superiores o actualizados, en un proceso de aprendizaje vinculado a los procesos prácticos de transformación cada vez más compleja de la realidad; **ii)** la estructuración del capital humano incluya como aspecto interno funciones,

⁴²Forman parte de la economía popular todas las unidades domésticas que no viven de la explotación del trabajo ajeno, ni pueden vivir de la riqueza acumulada. Sus miembros deben *continuar trabajando* -como asalariados o por cuenta propia- para realizar expectativas medias de calidad de vida o sólo cuentan con jubilaciones o pensiones por una vida realizada como trabajadores.

⁴³ Esta definición se diferencia en varios aspectos de otras que utilizan el mismo término: **i)** no se presupone que, vista como agregado macroeconómico, la economía popular esté estructurada en base a relaciones de determinada calidad (reciprocidad completa, solidaridad unilateral, no monetización, no mercantilización, etc.); **ii)** no se reduce la economía popular a "establecimientos", separados material o funcionalmente de la unidad doméstica popular, ni menos aún a las microempresas, sino que su denominador común es que son unidades domésticas populares o sus formas económicas *ad-hoc*, también subordinadas a la lógica de reproducción ampliada de dichas unidades; **iii)** La economía popular incluye, también, los elementos complejos que surgen como resultado de la cooperación/competencia económica *entre* unidades domésticas: las redes de ayuda mutua, las redes de abastecimiento o comercialización conjunta, las organizaciones corporativas reivindicativas, las organizaciones de gestión comunitaria de servicios, las instancias gremiales o comunitarias de regulación económica, los centros de investigación, educación o asesoría que le sirven, etc.; **iv)** las unidades domésticas populares son vistas como unidades que también (re)producen y venden la fuerza de trabajo asalariada.

(institucionalizadas y organizadas con autonomía relativa), de investigación, educación y capacitación, recuperando, potenciando científicamente y difundiendo libremente los resultados de su experiencia; **iii**) la propia eficacia del capital humano realmente la motivación de sus miembros, dando lugar a nuevas necesidades -educativas y no educativas- y a la vez le permita obtener los recursos materiales para autosustentarse.

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

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

Esos medios materiales, organizaciones y capacidades son formados, acumulados o apropiados en función del objetivo de la reproducción de la vida, en condiciones tan buenas como sea posible, dentro de cada marco cultural. Como ya dijimos, esa "acumulación" no responde a las leyes de la acumulación capitalista de valor. Aunque algunos de sus elementos puedan tener un valor redimible en el mercado, predomina su valor de uso o su carácter de reserva de valor para eventuales emergencias.

Las actividades económicas (mercantiles y no mercantiles) intra-economía popular tienen un peso importante dentro del total de la economía urbana, pero muchas de esas actividades cumplen a nivel macrosocial un papel redistribuidor más que creador de riqueza (la intermediación informal "socialmente innecesaria", por ejemplo). Aún así, no puede postularse que este subsistema sea una "economía de solidaridad" en el sentido de que dichas relaciones sean predominantemente solidarias y no competitivas.⁴⁴ El grado y las formas de solidaridad difieren entre casos y coyunturas local o nacional específicas.

La fascinación moral por la comunidad -presente en las propuestas que idealizan la cultura popular, lo cotidiano y lo local- sólo puede sostenerse racionalmente si se piensa en el *modelo de comunidad aislada*, cuyos miembros están vinculados por múltiples lazos necesarios para su sobrevivencia. Pero, conceptual y realmente, la categoría "comunidad" supone la existencia de "los no pertenecientes a la comunidad", o de "las otras" comunidades, para cuyos miembros no se aplican los mismos valores y reglas de comportamiento que para los integrantes de la propia comunidad. "Los otros" pueden muy bien ser vistos como enemigos o aplicárseles reglas de intercambio muy alejadas de la reciprocidad generalizada. En una ciudad puede llegarse a la apropiación de tierras urbanas ocupadas por otras comunidades por la vía armada, a la competencia exacerbada por recursos públicos, o a la lucha ideológica o étnica con el vecino.

A la vez que otras relaciones pueden sostener los intercambios materiales (como las de autoridad, o las de poder político, reflejadas en diversas formas de clientelismo y compadrazgo), son pocas las comunidades existentes en América Latina que no están ya sobreconformadas por la cultura occidental moderna, donde priman el mercado y el Estado, produciendo una despersonalización del intercambio de mercancías, la formación de una

⁴⁴Para otro punto de vista, ver: Luis Razeto, "Sobre la inserción y el aporte de la economía de solidaridad en un proyecto de transformación social", en Haak, Roelfien y Díaz (Eds.), *Estrategias de vida en el sector urbano popular*, FOVIDA/DESCO, s.l., 1987.

ciudadanía de individuos (por rudimentaria que ésta sea) y la introyección de relaciones y valores de poder económico y político.⁴⁵ La introyección de estos valores ha debilitado la fuerza de las relaciones de parentesco u otras constitutivas de las comunidades primarias. Sin embargo, estamos precisamente en un momento en que se retraen los mecanismos de integración del mercado capitalista y del Estado nacional, por lo que puede darse una revitalización de esos niveles comunitarios.

Por todo esto, nos inclinamos a pensar que, al considerar la promoción de una economía popular, es pertinente investigar en cada caso las contradicciones y articulaciones existentes entre redes de "solidaridad" y entre éstas y los intereses individuales. Podemos anticipar que en las grandes ciudades se dará un entrecruzamiento de diversas comunidades, entre otras: **i)** las basadas en la pertenencia a una raíz común, étnica o territorial (como los barrios en que van asentándose inmigrantes provenientes de una misma región o comarca); **ii)** las vecinales (por el contacto cotidiano en la zona de residencia, por servicios u otras condiciones colectivas locales compartidas como usuarios y/o gestores); **iii)** las redes de intercambio no mercantil o de ayuda mutua; **iv)** las redes de intercambio mercantil colectivo ("comprando juntos", venta de productos similares a través de redes comunes); **v)** las instituciones de representación social o política (sindicatos, corporaciones, movimientos sociales, gobiernos municipales); y **vi)** los movimientos ideológicos (religiosos, políticos) y culturales (ecologistas, de música rock).

En términos de Agnes Heller⁴⁶, la cuestión de fondo es que en las sociedades en desarrollo hay diversas formas y niveles de integración, que van más allá de la sumatoria, enfrentamiento o coexistencia de comunidades diferenciadas. Así, la sociedad urbana, al entrelazar identidades y actividades muy diversas, plantea una superación moderna de las limitaciones de la comunidad, basada en intensas relaciones interpersonales "locales" entre unidades domésticas ligadas por relaciones de parentesco, territoriales o incluso culturales en sentido más amplio (idioma, ancestros comunes, etc.). Tal superación requiere la relativa subsunción de identidades y formas de existencia tradicionales, mediante su reconfiguración y adecuación a los valores y normas de participación en agregaciones más heterogéneas. La cuestión abierta es qué relación guardará lo nuevo y lo viejo en un proyecto de desarrollo (y no de mera sustitución) de la economía popular.

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

Conjugando un proceso de experiencias exitosas con un proceso de autoreflexión, se puede dar ese proceso colectivo de aprendizaje de unos y otros. En esto ayuda *la existencia de una tendencia objetiva a la ampliación continua de la gama de situaciones que cuestionan el mundo de la vida, es decir, lo inconsciente y por tanto incuestionable, en la medida que se emprende un cambio importante de las propias condiciones de vida. Esto da lugar a un enriquecimiento también continuo de la concepción del mundo por parte de los sectores populares y al planteamiento de objetivos cada vez más ambiciosos, sin por ello abandonar el pragmatismo característico de la vida cotidiana.*

⁴⁵ Ver: García Canclini, Las culturas populares en el capitalismo, Nueva Imagen, México D.F., 1989.

⁴⁶ Ver: Agnes Heller, Sociología de la vida cotidiana, Ediciones Península, Barcelona, 1977.

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

En todo caso, este proceso no puede invertirse, comenzando por el resultado, hecho modelo, que la teoría prefigura. Una *teoría* de la economía popular no puede ser ni el detonante ni lo que caracterice una propuesta popular. Porque en el punto de partida contamos apenas con hipótesis insuficientemente fundadas como para orientar sin errores una intervención macrosocial, que incluso no han sido puestas a prueba en su capacidad de sistematizar las experiencias existentes en el continente. Corresponde que esas hipótesis, por tanto, sean conscientemente asumidas como tales y puesta a prueba con responsabilidad.⁴⁷

El punto de partida es, también *la cultura popular*: el saber práctico, los valores, los hábitos, las actitudes, las autojustificaciones, las visiones del mundo, así como los objetivos y prácticas económicas, sociales y políticas de los sectores populares. Es una cultura heterogénea, resultante de la compleja interacción entre las estrategias de dominación y las de resistencia a esa dominación. Contiene las contradicciones heredadas de la introyección de valores orientados por el ascenso social cuando su logro era posible sólo para una parte de la sociedad. Contiene, como rasgo duro que debe ser transformado, tendencias individualistas de los sectores medios que no corresponden ni con las posibilidades reales de autorealización ni con la interdependencia real entre las situaciones de los diversos estratos sociales.

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

Cultura popular y economía popular deben entonces desarrollarse conjuntamente. No se trata de pugnar por nuevas instituciones y valores, según una racionalidad práctica,⁴⁸ en el "frente cultural", mientras se trabaja instrumentalmente en el "frente económico", para lograr la sobrevivencia material. Se trata de ir avanzando en un proceso multivariado de aprendizaje y formación, donde la práctica de reproducción económica contribuya a generar nuevos valores e instituciones y el trabajo cultural vaya facilitando el cambio de perspectiva económica.

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

⁴⁷ En esto, las ONGD que contribuyen a diseñar programas de desarrollo popular tienen la enorme responsabilidad de velar por su viabilidad, lo que va más allá de satisfacer las exigencias de las agencias donantes o financieras.

⁴⁸ En el sentido de J. Habermas. Ver: Thomas Mc Carthy, La teoría crítica de Jürgen Habermas, Tecnos, Madrid, 1987.

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

3. ¿Será viable la economía popular?

La viabilidad del cambio social raramente está dada previamente, más bien es algo a construir dentro del proceso de cambio mismo. La nueva política urbana debe desarrollar en su propia práctica las condiciones de su posibilidad. Pero las propuestas deben pasar al menos el test de la plausibilidad. Una primera duda es si es posible constituir tal sub-sistema sin pretender la grandiosa tarea de sustituir al sistema capitalista. La respuesta es que el objetivo inicial es aprovechar las tendencias a la dualización y las necesidades de legitimación de dicho sistema para constituir estructuras capaces de interactuar con las fuerzas destructivas del mercado capitalista y a la vez resistirlas. Otra duda es si el imperativo de la gobernabilidad, junto con los límites morales y políticos que se plantea la sociedad global emergente, podrán imponer al capital el respeto a una economía popular parcialmente resguardada de su fuerza competitiva. Al respecto, la respuesta es que si bien se puede argumentar moral o políticamente en pro de políticas favorables a la economía popular, la correlación actual de fuerzas hace necesario mostrar su eficacia económica y social para sostener la legitimidad y viabilidad de tal resguardo. Pero es necesario reconocer que las condiciones para poder llegar a experimentar esa eficacia como subsistema no son pocas ni fáciles, y requieren un proceso políticamente defendido. Lo que parece llevarnos al punto inicial.

No hay opción: desarrollar donde no existe un subsistema de economía popular metropolitana autosustentada no es una tarea que pueda limitarse a una suma de microintervenciones. Se requieren importantes recursos iniciales y suficiente tiempo para desarrollar otras estructuras e instituciones económicas que le permitan superar su estado fragmentario y conformar un subsistema, orgánicamente integrado pero abierto, cuya actividad productiva pueda satisfacer directamente parte de las necesidades de los sectores populares pero también *competir exitosamente por las voluntades de los consumidores en segmentos del mercado global, ocupar a los excluidos y generar los ingresos monetarios necesarios para articularse a través del mercado con el resto de la economía, así como el excedente económico necesario para sostenerse y ampliarse sobre sus propias bases*. Esto no significa autosuficiencia, ni mucho menos la clausura de comunidades locales (aunque el desarrollo local puede ser una idea movilizadora de recursos y voluntades), pues requiere intercambios *regulados* con la economía del capital y la pública.

Lograr esa organicidad es una cuestión que no puede dejarse librada al decantamiento del mero juego económico ni suponerse que se logrará con un acompañamiento ideológico al mismo tipo de proyectos aislados que hoy predominan. *En esto radica una diferencia entre la propuesta de promover desde las regiones metropolitanas una economía popular y la de proseguir agregando a la sumatoria de microproyectos locales. Promover la conformación de un subsistema de economía popular metropolitana implica también trabajar con microproyectos, pero operando al mismo tiempo sobre las macrorelaciones e instituciones que velan por el conjunto (regulación de intercambios, justicia económica, representación colectiva, redes de financiamiento, sistemas de formación y capacitación, sistemas de investigación y control de calidad, etc. etc.), operando simultáneamente en las diversas partes de un todo en vías de conformación.*⁴⁹ Implica invertir recursos importantes en el desarrollo, consolidación y alimentación de redes que articulen, comuniquen y dinamicen la multiplicidad de emprendimientos y microredes populares. Implica, por ejemplo, canalizar recursos de investigación y asesoría técnica de las universidades a la conformación de centros tecnológicos que alimenten y estimulen esas redes *de manera permanente*,

⁴⁹Por ejemplo, supone anticipar que una economía popular metropolitana debe nacer equitativamente articulada con la economía popular de su región de influencia inmediata, en particular la rural, por las necesidades complementarias que pueden resolver en su articulación y para regular la competencia por recursos no renovables.

expandiendo la frontera de lo posible para sus agentes privados o públicos. En particular ha sido ampliamente reconocida las limitaciones de las administraciones locales para asumir las nuevas funciones; en esto el sistema educativo y de ciencia y técnica deberá jugar un papel fundamental para desarrollar y actualizar las capacidades requeridas, pero estas deberán estar al servicio de *otro desarrollo* desde lo local. Es más, para esta perspectiva, los actuales municipios sólo pueden ser eficaces como instancias descentralizadas de un *gobierno metropolitano*, algo de difícil constitución dado el interés que prácticamente todas las fuerzas políticas asignan a la permanencia de la fragmentación.⁵⁰

La repetida experiencia de emprendimientos que no pueden sobrevivir, cuando la ONG o el programa que los gestó los deja librados a sus propios medios, habla de un sistema de instituciones, entre ellas el mercado, estructuralmente hostiles al surgimiento y desarrollo de tales emprendimientos. Esto debe ser reconocido, e institucionalizados los mecanismos para contrarrestar los efectos innecesariamente destructores del proceso de selección darwiniana que motoriza el mercado. El proceso histórico de conformación de nuestras naciones constituyó sistemas legales pretendidamente universales pero en realidad pro-empresariales y sesgados contra la economía popular y sus instituciones. Por eso se requieren reformas jurídicas mayores para facilitar el surgimiento de las nuevas instituciones económicas.⁵¹

Además, para que estas nuevas estructuras *jurídicas y económicas* no sean subsumidas por la lógica del capital y la del poder político a él asociado, es necesario también emprender una profunda transformación *cultural*, de los valores sobre la buena vida, la justicia, el trabajo, la democracia y los límites de la legitimidad en el ejercicio del poder.⁵² La equidad no es un factor que se puede *agregar* -como propone la CEPAL- a la transformación productiva, sino que tiene que encarnarse en nuevas estructuras económicas. Si se pretende realmente encontrar una solución permanente a los problemas del desempleo, la precariedad y la exclusión, no podrá reducirse la acción a microprogramas ni a políticas sectoriales de empleo dentro de las mismas macroestructuras.

Se requieren reformas estructurales en los sistemas fiscales regresivos, y el control participativo de los recursos públicos, hoy librados a concertaciones entre las cúpulas políticas y las corporativas. Se requiere desarmar las estructuras de poder coercitivo (incluida la creciente fuerza de las mafias), que intimidan la libre expresión e incluso la libre actividad económica de las mayorías. Se requiere un cambio en la cultura política, un rechazo ético al chantaje clientelista y a la corrupción, hoy mal justificada por criterios de eficacia. Se requiere liberar a los gobiernos locales de la tenaza de la maquinaria partidaria electoralista de orden nacional sin recaer en los caciquismos locales.

Se requiere también un pluralismo efectivo en los medios de comunicación de masas para generar y proponer otros valores y estilos de vida a la población, apelando a los mejores valores que ha desarrollado la sociedad humana y evitando las respuestas chauvinistas o fundamentalistas antimodernistas. Se requiere la organización y el ejercicio de un poder económico popular en el mercado, que apunte la competitividad de la producción popular. Se requieren mecanismos de control de la calidad de esa producción, desarrollando los mejores valores del artesanado: el orgullo por el producto del propio trabajo, la valoración de la creatividad, la vinculación honesta con el usuario, la búsqueda de los términos justos del intercambio, la valoración de la cooperación y del autocontrol a nivel social, evitando desatar procesos destructores y alienantes.

Tales frentes de acción sólo pueden encararse sinérgicamente si, de la multiplicidad de acciones públicas y privadas orientadas a resolver las necesidades inmediatas de las mayorías, emerge un movimiento complejo, pluralista y heterogéneo -por sus actores y por la libertad y diversidad de sus iniciativas-, que comparta un paradigma de acción social

⁵⁰Sobre esto, para el caso de Buenos Aires, ver: Néstor Lavergne, El escamoteo de Buenos Aires. La cuestión de la autonomía., Prendergast Editores, Buenos Aires, 1995.

⁵¹En esta misma línea, ver: Roberto Mangabeira Unger, A alternativa transformadora. Como democratizar o Brasil., Editora Guanabara Koogan S.A., Rio de Janeiro, 1990.

⁵²Sobre esto, ver: Jorge R. Seibold SJ, "Imaginario social, trabajo y educación. Su problemática actual en medios populares del Gran Buenos Aires", San Miguel, 1997 (mimeo).

transformadora. Sólo en ese contexto cobrarían nuevo sentido y se potenciarían la multiplicidad de políticas y programas dirigidos a los sectores populares.

En América Latina, el desarrollo humano requiere pero no puede reducirse a cubrir el acceso a medios de vida de primera necesidad. Tampoco puede lograrse con intervenciones puramente ideológicas para inculcar nuevos valores. Economía y cultura deben articularse sinérgicamente en intervenciones que generen recursos y relaciones sociales acordes. *Cómo* se accede es tan importante como *cuánto* se obtiene y para lograr *qué* clase de vida. Ni el consumismo ni la caridad son la vía para un cabal desarrollo humano. Pretender lograr todos estos cambios supone otro proyecto económico pero también político-cultural y un amplio movimiento que lo sustente de manera congruente en la escena política y en las búsquedas colectivas de resolución a los problemas urgentes de cada localidad o grupo, articulando los esfuerzos de desarrollo desde lo local dentro de una perspectiva macrosocial del desarrollo.⁵³

En esto será fundamental la posición estructural de la capa de dirigentes sociales y políticos tanto como de los técnicos, promotores, investigadores y tantos otros agentes que operan como mediadores desde ONGs, organizaciones sociales, centros educativos, asociaciones culturales, iglesias, movimientos sociales, etc.

Un “Tercer Sector”, conformado por iniciativa de una capa de mediadores entre la economía popular y las economías empresarial (por ejemplo: filantropía) y pública (ejemplo: ONGs que canalizan recursos públicos en la gestión tercerizada de programas sociales), tenderá a convertirlos en parte de la élite, funcional en última instancia a la reproducción de un sistema dual. Si, en cambio, dichos mediadores son subsumidos por la lógica de la economía popular, que requiere también de sus propios intelectuales, profesionales y técnicos orgánicamente incorporados a un proyecto de transformación, se fortalecerán las posibilidades de una respuesta efectiva no sólo al desempleo y la flexibilización del trabajo sino al proyecto hegemónico del capital global. Esto no es contradictorio con la viabilidad y la competitividad en el mercado global, sino que puede permitir lograrlas sobre bases de una mayor cohesión social, capacidad de autosustentación económica y estabilidad política.

Los economistas progresistas enfrentan el problema de hacer frente a la ortodoxia neoliberal -que propone una acción de gobierno limitada a garantizar el marco macroeconómico pero deja librado al mercado determinar qué sectores podrán ejercer efectivamente sus derechos humanos o qué regiones o países se desarrollarán o desaparecerán-, como el problema de la articulación entre un sistema de intervenciones que alienten o permitan decisiones microeconómicas eficientes y que promueven el desarrollo productivo y una mayor equidad social, por un lado, y una macroeconomía que sostenga los equilibrios identificados con la estabilidad del sistema de precios y el crecimiento, por el otro.⁵⁴ Pero esto no es sólo el problema de construir dos modelos congruentes, de modo que, al menos teóricamente, la agregación de esas decisiones microeconómicas sea compatible con los balances macro. El “problema de la agregación” es también cómo construir un proyecto social que permita agregar social y políticamente las microintervenciones aisladas en un sistema orgánico, gobernado con estabilidad por fuerzas representativas del interés mayoritario y capaz de definir reglas del juego que faciliten comportamientos e iniciativas favorables a ese proyecto, en lugar de serles hostil. Por su peso y por su capacidad de generar sinergias imprescindibles, las sociedades metropolitanas pueden contribuir, como actores protagónicos, al proceso de consolidación de un proyecto de acción colectiva que, redefiniendo el alcance de la política urbana y sin perder la fuerza derivada de la movilización desde las bases locales, contribuya a redefinir las macropolíticas hoy reinantes.

⁵³Ver: J.L. Coraggio, “La agenda de desarrollo local”, en J.L. Coraggio, Descentralización: el día después..., (op.cit).

⁵⁴Ver: Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía, CEPAL/NUU, Santiago de Chile, 1996.