

EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA POPULAR URBANA COMO CONTEXTO PARA LAS POLITICAS DE VIVIENDA EN AMERICA LATINA

por José Luis Coraggio¹

SUMARIO

El 77% de la población latinoamericana será urbana a fines de siglo. La mitad de ella estará por debajo de la línea de pobreza. La pobreza y la indigencia serán cada vez más fenómenos urbanos en esta región. Estas predicciones responden a la crisis de un modelo económico que ya no puede ofrecer expectativas de desarrollo social generalizado.

Buena parte de los programas de organismos internacionales, de los Estados y de las ONGs, están focalizando sus llamadas "políticas sociales" en paliar parcialmente las situaciones de pobreza extrema, pero no ofrecen ninguna alternativa de desarrollo.

Mientras tanto, las llamadas "políticas económicas" son diseñadas en el contexto de una situación global de poder desfavorable para las mayorías nacionales, y son justificadas a partir de un razonamiento macroeconómico que privilegia ciertos equilibrios, descuidando otros que son relevantes para los sectores populares.

Esta ponencia especifica la tesis de que los procesos económicos limitan y encuadran las acciones en el campo de la vivienda y el habitat, afirmando que en esta región existe la posibilidad de estructurar una economía popular urbana, cuyo desarrollo puede ser no sólo una alternativa de autonomía y mejoría en la calidad de vida de las mayorías populares, sino un ingrediente muy importante para cualquier alternativa de desarrollo societal. Visualizar esta posibilidad requiere cambiar de óptica teórica, y en la ponencia se plantean algunos elementos de la misma.

Aún si se acepta que existe tal posibilidad, es necesario hacer propuestas sobre cómo proceder para que se haga efectiva. La ponencia hace algunas consideraciones al respecto, mostrando la necesidad de superar el economicismo, y propone acciones cuyo alcance general las ubica en la relación entre cultura y política, a la luz de las actuales tendencias de reforma del Estado y de aparente potenciación de la sociedad civil.

Finalmente, se proponen otros significados y algunos lineamientos para las políticas de vivienda y habitat a cargo del Estado, de los Organismos Internacionales y de las ONGs, desde la perspectiva del desarrollo de una Economía Popular Urbana y de la democratización de nuestras sociedades.

1. Introducción: El pronóstico del desastre

Hacia el año 2000 América Latina tendrá 525 millones de habitantes, de los cuales el 77 % será urbano, lo que la hará la región más urbanizada del mundo. El crecimiento de la población urbana será equivalente al crecimiento total de la población. Ese crecimiento se concentrará en las áreas metropolitanas y en las ciudades intermedias.²

Si se mantienen las actuales tendencias, la mitad de esa población urbana estará por debajo de la línea de pobreza. La pobreza y la indigencia serán, cada vez más, fenómenos urbanos.³ El alto nivel de desempleo y sobre todo de subempleo se convertirían en problemas crónicos.

Detrás de estos fenómenos está la crisis profunda de un modelo de economía capitalista periférica, subordinada a la lógica de la acumulación del capital a escala mundial. La administración de esta crisis está siendo hecha bajo la dirección orquestada de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y, al lado y detrás de ellos, el gobierno norteamericano.

Esa administración se basa en dos fórmulas simples y complementarias: abrir las economías nacionales al juego de fuerzas del mercado mundial y reducir el papel social del Estado nacional como compensador de los resultados regresivos de esas fuerzas. Todos los pronósticos indican que esta receta sólo agravará la situación de las mayorías en América Latina, a la vez que acentuará la ya marcada polarización socioeconómica entre minorías de gran riqueza y masas pauperizadas.

La reducción del papel social del Estado toma dos formas principales: por un lado, la reforma y descentralización del Estado, que tienen como componentes principales la reducción del peso relativo del Gobierno Central respecto a los gobiernos locales, en particular los municipales, y la desregulación de la actividad privada; por otro lado, el crecimiento relativo de las acciones y recursos bajo el dominio directo de organismos de las Naciones Unidas (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo de las NNUU para la Infancia, etc.) y a la vez el desarrollo de una vasta red de Organizaciones no Gubernamentales de promoción, desarrollo y asistencia social a las comunidades. Y tanto los organismos internacionales como las ONGs tienden a concentrarse en los estratos de pobreza extrema, para compensar los efectos más brutales de la administración ya mencionada de la crisis.

En cuanto a la apertura de las economías, supone desproteger a las actividades económicas no competitivas, sin que, como contraparte, se dé un paso en igual sentido de parte de las economías centrales, lo que arroja un saldo de pérdida de capacidad de América Latina para captar recursos del mercado mundial, convirtiéndose más bien en una fuente permanente de recursos para el mundo desarrollado. Asimismo, la posibilidad de un desarrollo autocentrado, basado en un mercado "interno", queda definitivamente fuera del espectro de posibilidades que abren esas fórmulas.

Paradójicamente, a la vez que se debilitan las bases materiales de la equidad social y la autodeterminación nacional, se ha pretendido crear una gran expectativa sobre la consolidación de la democracia en esta región. Todo hace pensar que esa ecuación entre creciente desigualdad social y pérdida de soberanía, por un lado, y democratización irreversible, por el otro, no será sostenible. La misera, la injusticia, la pérdida de expectativas de desarrollo personal y societal, sólo parecen converger con la corrupción de valores, con el oportunismo y el pragmatismo, en desmedro de valores y proyectos trascendentes que afirmen las identidades y den sentido a naciones democráticas.

Conscientes de las consecuencias políticas de estas tendencias, apenas ejemplificadas por las recientes explosiones de descontento popular e incluso por la popularidad de intentos de cuestionar las instituciones de la democracia representativa, los que detentan el poder mayor en esta región sólo vislumbran como acción viable la manipulación simbólica, la propaganda, la "guerra cultural" y , por detrás de ellas, la represión. Atrás quedaron las expectativas de desarrollo económico y sus efectos de arrastre y promoción socio-cultural. Hoy no hay nada que ofrecer para alimentar las esperanzas, por lo que la manipulación de las conciencias, y eventualmente la represión, quedan como los instrumentos principales de la dominación.

Esto significa reconocer que ha fracasado la principal fortaleza del régimen capitalista: su capacidad de desarrollar sin límites la división social del trabajo en un sistema social integrado, que, si bien no era equitativo, dejaba lugar para la expectativa del desarrollo personal o intergeneracional. Hoy se manifiestan con fuerza tendencias dualistas, síntesis de la exclusión masiva de los latinoamericanos del mercado de trabajo asalariado al capital y a su Estado.

A la vez, el espacio para un proceso de acumulación de capital relativamente autocentrado, espacio también para la concertación social y política, base material para una escena política nacional, también se desdibuja, junto con la pérdida de vigencia de las monedas nacionales y la creciente dolarización de nuestras economías. Burguesías, Estados y economías "nacionales" parecen perder sentido ante el embate de la revolución neoliberal de estructuras y proyectos.

Y es en este contexto que se desarrollará la tragedia de la vida cotidiana en nuestras ciudades. Pérdida de sentido, crisis de valores tradicionales, ausencia de expectativas positivas, mercantilización de la política, corrupción, inseguridad, violencia, enfermedad, desnutrición, deterioro de la educación, deterioro del hábitat, en suma: deterioro de la calidad de vida urbana.

2. Las nuevas políticas en curso y sus fundamentos

El contexto así planteado responde tanto a datos empíricos innegables como a una interpretación alumbrada desde una teoría crítica del sistema capitalista. Sin embargo, esa teoría crítica pasa hoy por una crisis que exige su revisión y que, por sobre todo, ha puesto en duda su capacidad para generar propuestas alternativas de acción.

Encarar racionalmente los problemas arriba señalados -tanto desde la perspectiva de las políticas del Estado como de las ONGs y la organizaciones sociales, culturales y políticas- requiere de orientaciones para la acción que, a su vez, suponen un sustrato teórico, en particular de la economía. ¿En qué estado se encuentra la teoría económica latinoamericana para dar respuesta a estas angustiantes cuestiones?

En lo que hace a las políticas estatales, hoy parece predominar en nuestros países la aproximación macroeconómica, sea esta neoliberal o neoestructural. Esto significa que se tiende a pensar los diagnósticos y

las alternativas a partir de modelos, que formalizan la economía como un sistema de relaciones entre variables agregadas. Las teorías fundantes de dichos modelos establecen que ciertos rangos -distintos para cada teoría- de las relaciones cuantitativas entre variables, y que ciertas velocidades de cambio de esas variables, todos ellos definidos como "equilibrios" (balance de pagos, presupuesto fiscal, variación en los precios monetarios, tasas de inversión, etc.), son señales de que la economía es "sana", o que se pone en las condiciones necesarias para su funcionamiento "correcto"⁴.

Independientemente de que esos diversos equilibrios y criterios de salud económica lleven a resultados sociales regresivos, en general se han venido sustentando no como resultado de la demostración teórica o práctica de su eficacia, sino como propuesta de acción sustentada en una correlación global de poder adversa para los intereses de las mayorías latinoamericanas⁵, del mismo modo que el continuo drenaje de recursos asociado al pago de intereses de la deuda externa no se sustenta en otra cosa que en una fuerza, no muy distinta de la que en el siglo pasado armaba flotas para imponer contratos interpretados desde la perspectiva del derecho del más fuerte. En este contexto de globalización del poder, será necesario repreguntar qué significa plantear la virtud de los "poderes locales urbanos".

Esos modelos son, aparentemente, neutrales respecto a los intereses particulares en la sociedad. Nos hablan de equilibrios, balances y mecanismos "naturales". Plantean una racionalidad desinteresada, universal, y en nombre de esa racionalidad del "sistema", se imponen tecnocráticamente políticas y transformaciones ilegítimas desde una auténtica perspectiva democrática. Así, en nombre del "realismo", nadie consultó a nuestros pueblos si quieren ser "ajustados" de esta manera, con o sin dosis de marginal equidad. Es más, candidatos que fueron elegidos en base a su oposición a las políticas de ajuste, una vez en el gobierno, pasaron a ejecutarlas puntillosamente. En este contexto, será necesario repreguntar qué significa plantear un proyecto de "ciudad democrática" a nivel local.

A través del cristal de esos modelos macroeconómicos, los fenómenos adquieren una coloración particular. Así, el fenómeno de agudo desempleo y subempleo, resultante de los procesos de reconstitución del capital, su tecnología y sus mercados, es visto como una "oferta ilimitada de mano de obra". Es que, efectivamente, desde la perspectiva del capital, que demanda fuerza de trabajo como una mercancía más, la tragedia de la vida cotidiana a que aludimos más arriba es vista como una condición favorable para su desarrollo.

Tal condición, para no perturbar los equilibrios, debe expresarse en una caída de los salarios reales y en una reducción drástica del salario social, el que otrora gestionara el Estado para asegurar la reproducción de una fuerza de trabajo creciente y siempre mejor calificada. La resultante redistribución polarizada del ingreso implica, asimismo, reconvertir al capital productor de bienes de consumo masivo interno que existía, en capital productor de bienes exportables o de bienes para las élites.

La renovada estrechez del mercado interno y su apertura implican asimismo la imposibilidad de impulsar efectivamente la competencia, renovando las tendencias al monopolio, asociadas a las nuevas tecnologías y

a su vertiginoso cambio de diseños y pautas de consumo. Las nuevas tecnologías y sus vías de competencia afirman además el sinsentido de seguir soñando con un desarrollo basado en la ventaja de fuerza de trabajo barata. Se combinan, así, una baja brutal de los salarios con una reducción de la demanda de fuerza de trabajo y un creciente desempleo. En este contexto, será necesario repreguntar qué significa plantear la posibilidad de un desarrollo autocentrado como marco del desarrollo urbano.

A la luz de estos modelos, que orientan las acciones desde el poder, afirmar una propuesta de reproducción de la vida humana basada en la reproducción mercantil de la fuerza de trabajo -como mercancía que se intercambia por un salario directo, que permite adquirir los satisfactores básicos, incluida la vivienda-, y complementada con un salario social gestionado por un Estado que vela por el desarrollo del capital en su conjunto, sería, ya sea un absurdo, ya sea un llamado a regresar a ilusiones del pasado⁶. En este contexto, será necesario repreguntar qué significa retomar los planteos de la integración social a partir de los mecanismos del empleo asalariado y el incremento del gasto social del Estado.⁷

3. La respuesta popular

Ante la propuesta de "vida miserable o muerte", planteada de hecho por las nuevas políticas del capital y sus Estados, los trabajadores urbanos han potenciado viejas instituciones y prácticas de sobrevivencia, que sólo tienen de novedoso su magnitud y su carácter menos coyuntural y más permanente. Esto ha implicado un crecimiento de las formas de autoempleo mercantil, una nueva centralidad de la economía doméstica frente a las formas empresariales, una regresión en la división social del trabajo y del correlativo papel del mercado como organizador de la producción, la distribución y el consumo, regenerándose aspectos de la unidad entre producción y consumo de manera directa. También ha dado lugar a la potenciación coyuntural de formas de economía solidaria. Todo esto como respuesta espontánea, tan generalizada y uniforme a través de la región como generalizada y uniforme ha sido el proceso de reconstitución del capital y la reforma de su Estado.

Los científicos sociales han registrado estos fenómenos, su magnitud creciente y su carácter general. Han avanzado tipologías, han producido hipótesis sobre la lógica de la economía de sobrevivencia, sobre la informalidad, sobre la economía de solidaridad, etc. También han contribuido a caracterizar como asombrosa la capacidad de sobrevivencia material de las mayorías en estas condiciones. Pero tal asombro sólo pudo devenir de haber compartido aquella visión centrada en la reproducción de la vida como momento de la reproducción del capital.

En todo caso, tal asombro ha devenido en admiración e idealización de las capacidades populares para producir alternativas, alimentando las concepciones del "otro desarrollo", fundadas en las pequeñas empresas populares, lo local, lo comunitario, la vida cotidiana, el saber popular, en un intento de teorizar y modelizar lo registrado empíricamente como respuesta espontánea, ahora presentado como vía alternativa ya dada, desde la sociedad, a modelos y políticas pensados desde el Estado y desde las necesidades globales del desarrollo capitalista.

Simultáneamente, las estructuras de poder, en su particular lectura de las tendencias objetivas y los espacios de lo posible, decidieron reducir al Estado, y en particular sus funciones de compensación social, desregulando, redefiniendo las formas de socialización de los costos de reproducción de la fuerza de trabajo, dejando cada vez más en manos de los trabajadores la producción de su hábitat, desmantelando la seguridad social, privatizando, descentralizando servicios públicos en nombre de la autogestión, tanto a nivel de los municipios como de agrupamientos de usuarios.

Más allá de las intenciones, los procesos de descentralización así impulsados pueden ser sólo un paso intermedio para la privatización de las actividades rentables para el capital, o la mera desaparición o reducción de esas actividades, en ambos casos aumentando la exclusión de las mayorías respecto al acceso a bienes y servicios antes considerados como satisfactores básicos. Otro efecto previsible es una creciente desigualdad interlocal, intercomunal, interbarrial, en nombre del principio de que cada cual pague por lo que recibe, que en la práctica equivale a que cada cual reciba sólo lo que pueda pagar. En este contexto, será necesario repreguntar qué significa idealizar al municipio como institución intrínsecamente democrática y como base del otro desarrollo.

Las mediaciones estatales que restan para el acceso a recursos imprescindibles para la vida, se parecen cada vez más a la intermediación financiera -en nombre de la recuperabilidad de los créditos- que a mecanismos de redistribución en nombre de la justicia social. En este contexto, será necesario repreguntar qué significa insistir en que un problema crucial para la resolución del problema de la vivienda popular es el financiero, y reclamar del Estado más recursos a plazos y tasas de interés más convenientes.

4. La necesidad de una refundación teórica para orientar la acción de signo popular

Todo hace pensar que es necesario un punto de partida teórico fresco, que supere al empirismo que subyace a las proppuestas alternativas que hoy circulan, un marco conceptual e hipotético nuevo, como nueva es la realidad que se impone a los trabajadores latinoamericanos en este fin de milenio. La elección de ese punto de partida, si bien tiene que ver con la aplicación de métodos científicos objetivos, despojados de ideologías justificadoras de estos desarrollos como naturales y necesarios, tiene también que ver con adoptar una toma de posición, un interés, que colorea de otra manera los procesos, proveyendo otras interpretaciones y dejando ver otras alternativas. Esto supone también asumir una posición ética, previa o acompañando la búsqueda científica.

Concretamente, consideramos válida la propuesta de abandonar la perspectiva sistémica de la acumulación, compartida por momentos por los más preclaros representantes del capital y los intelectuales de la izquierda revolucionaria, capaces los segundos, eso sí, de ver las limitaciones que el sistema capitalista le ponía a dicha acumulación, pero centrados todos en el crecimiento cuantitativo sin límites, sea como objetivo, sea como condición para el desarrollo.

¿Pero qué perspectiva alternativa puede ocupar su sitio?: no puede ser, creemos, solamente la de la satisfacción más igualitaria de las necesidades básicas (elementales) de todos, propuesta que fácilmente se asocia con una cultura de la pobreza eterna. Para substituir el motor de la acumulación infinita, es necesario plantear como sentido la reproducción ampliada de la vida humana, también sin límites cuantitativos o cualitativos. Esto implica ubicar en el centro lo que antes aparecía como posible efecto de derrame, como subproducto esperado de una acumulación que no reconocía sentidos exteriores a sí misma. Implica, en todo caso, subordinar la acumulación a la reproducción ampliada de la vida.

Esto supone otros modelos, otros equilibrios y otra relación jerárquica entre los equilibrios. Por ejemplo, implica poner en primer lugar los equilibrios psico-sociales que requiere una vida humana que merezca llamarse tal, o los equilibrios efectivamente naturales, cuyo respeto haría sustentable al desarrollo social en este planeta. Implica poner en contraposición la lógica de la reproducción del capital y la lógica de la reproducción de la vida humana. Implica poner al colectivo de los trabajadores -como potencia que puede existir dentro o fuera de las relaciones capitalistas, y que preexiste al capital-, como base social del posible sujeto histórico de ese desarrollo sustentable.

5. La propuesta de construcción de una economía popular urbana⁸

5. 1. Del sector informal a la economía popular

Usualmente, al hacer referencia a los agentes económicos clasificados como "populares", se apela al método de "mosaico", justaponiendo diversos criterios: nivel de ingresos (pobres), tamaño (pequeños establecimientos), tecnología (mano de obra intensiva), productividad del trabajo (baja productividad), tipo de actividad (comercio, artesanías, servicio doméstico, etc.), capacidad de acumulación (inexistente o irrelevante), tipo de relaciones de producción (relaciones de parentesco, maestro-aprendiz, etc., pero en ningún caso relaciones capitalistas), tipo de valores predominantes (solidaridad), relación con el sistema legal (economía subterránea, informalidad), etc. etc. El resultado termina siendo casi siempre una lista ad-hoc, que no responde a ninguna "lógica" específica.

Por otro lado, en diversos trabajos se diferencia entre este conjunto y la "clase trabajadora", los asalariados del capital (el proletariado). Avalaría esta distinción el criterio teórico por el cual el proletariado, siendo un "momento" del capital, no puede ser considerado como un agente económico independiente, sino que es un elemento interno al capital en proceso, al punto que sus luchas sindicales, a la larga, no hacen sino contribuir al desarrollo de las fuerzas productivas del capital (substitución de la fuerza de trabajo por maquinarias, informatización, robotización, etc.). Sólo la conciencia de clase y el sentido político de sus luchas, superador del economicismo, permitirían a la clase autonomizarse.

En cuanto al primer conjunto, su conciencia "pequeño-burguesa", asociada a las formas indirectas de subordinación al capital, fué generalmente vista como un obstáculo para considerarlo como posible sujeto

histórico. Esta concepción habría sido cuestionada por las corrientes que idealizan el saber y la cultura popular. Dentro de ese conjunto se ha venido destacando, como realidad evidente y como tematización, lo que podríamos llamar el "sector informal ampliado", que yuxtapondría varias de las categorías enumeradas más arriba, haciendo predominar, ora su carácter no capitalista, ora su carácter ilegal, ora los parámetros de su función de producción. Esta forma de actividad económica ha terminado por ser (re)conocida por las más diversas corrientes político-ideológicas, por las organizaciones locales e internacionales más diversas y, por supuesto, por el Estado.

Pero más allá de reconocer su existencia (heterogeneidad estructural)⁹, su extensión y su asociación con los pobres o los sectores populares, la economía informal ha dado lugar a tres corrientes de pensamiento respecto al qué hacer con ella:

a. La NEOLIBERAL, cuyo principal ideólogo fué en cierto momento Hernando de Soto¹⁰, que veía en esta economía el semillero de la revolución liberal, por la que nuestro países nunca habrían pasado, y que proponía la desregulación total por parte del Estado y sus agentes paraestatales. Tal desregulación implica el desmantelamiento del sistema legal que pretendió controlar la libre iniciativa privada, con lo que estos agentes saldrían de la informalidad. Su congruencia con los programas de "ajuste neoliberal", impuestos autoritariamente desde el FMI, el BM y el Estado, es evidente.

b. La EMPRESARIAL-MODERNIZANTE, presente en los más diversos programas de gobierno, organismos internacionales, ONGS dedicadas a este sector, que asume una concepción evolucionista de la empresa, evolución que desembocaría necesariamente en la empresa moderna (capitalista, no necesariamente grande), y que mide desde los parámetros de ese tipo-ideal (capitalización, propietarización legal, acceso al crédito, productividad del trabajo, organización, etc.) la situación y cambios deseados a partir de la microempresa o incluso de sus precarios gérmenes preempresariales. Incrementar su eficiencia (medida según estándares de lo moderno) es el leit motiv de los programas destinados a inyectar recursos para producir esa modernización, la que no resultaría del libre juego del mercado existente en nuestros países, sino de apropiados programas de desarrollo y modernización -concebidos e implementados desde "arriba", desde el Estado y los Organismos Internacionales y con la mediación de las ONGS- de las actividades informales. Esta corriente admite dos variantes:

i) la individualista, que ve a la microempresa como germen del autodesarrollo, y

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

c. La SOLIDARISTA, asociada principalmente a corrientes cristianas, que parte de la economía de los pobres y sus estrategias familiares y comunitarias de sobrevivencia, como suelo social y cultural para

extender -desde "abajo", desde lo local, desde las comunidades primarias, y horizontalmente- valores, considerados superiores, de reciprocidad y solidaridad, expresados en algunas instituciones como las fiestas, la ayuda mutua, la minga, la asamblea popular, etc. Esta corriente no oculta su rechazo al Estado, al poder político y al correspondiente sistema de partidos políticos.

Hay una cuarta propuesta, que se distingue de las anteriores, aunque puede tomar elementos de ellas, que denominaremos:

d. La CONSTRUCCION DE UNA ECONOMIA POPULAR, a partir de esa matriz de actividades económicas cuyos agentes son TRABAJADORES del campo y la ciudad, dependientes o independientes, precarios o modernos, propietarios o no propietarios, manuales o intelectuales. Esta propuesta implica no idealizar ni valores ni prácticas populares actuales, ni poner como punto de referencia la modernidad capitalista. No supone la desconexión del mercado capitalista ni se ve como fase para integrarse a él en plenitud. Es una propuesta abierta, en tanto no prefigura de manera definitiva qué actividades, qué relaciones, qué valores, constituirán esa economía popular. Tampoco acepta la opción excluyente entre sociedad y Estado, sino que propone trabajar en la interfase, desde la sociedad y desde (o por relación a) posiciones estatales, confiando en que el actual proceso de desmantelamiento de las estructuras estatales dará paso necesariamente a la generación de nuevas formas estatales.

5.2. El punto de partida empírico

Definimos como matriz socio-económica básica de la economía popular el conjunto de actividades económicas (en el sentido de producir bienes y servicios o de requerir recursos escasos), realizadas por agentes individuales o colectivos, que dependen para su reproducción de la continuada realización de su fondo de trabajo propio. Cualquier interrupción prolongada de esa posibilidad pone a estos agentes en situación de catástrofe vital -debiendo apelar a recursos como la liquidación de bienes de consumo indispensables, la beneficencia pública o privada, o la apropiación ilegal de recursos- con una violenta degradación de sus condiciones de vida.

Esta definición excluye en principio a las clases propietarias de recursos en cantidad y calidad tales que les permiten vivir (con niveles de consumo de lujo), sea de la explotación del trabajo ajeno, sea de rentas. Desde ese punto de vista, si se quiere, este agrupamiento se caracterizaría colateralmente por un cierto rango de ingresos anuales, adecuado a cada sociedad y época. Incluye, en cambio, un espectro bastante amplio de situaciones sociales: desde el mendigo hasta el profesional medio independiente, desde el artesano hasta el pequeño empresario que contrata fuerza de trabajo complementaria, desde el prestador independiente de servicios hasta el obrero calificado, desde el trabajador manual hasta el profesor universitario o el investigador de una ONG.

Esta amplitud suele despertar aprehensiones en quienes están acostumbrados a pensar en clases sociales internamente homogéneas. Sin embargo, ni aquellas clases sociales eran tan homogéneas -por algo hubo que

apelar a conceptos como el de "aristocracia obrera", o al de "pequeña burguesía", o hacer lugar para contradicciones "secundarias", como las de género o las étnicas-, ni la realidad social actual y sus tendencias permiten analizarla a partir de unas pocas categorías sociales bien estructuradas, dado su carácter magmático y gelatinoso y la bien establecida duda sobre aquellas predicciones acerca de la polarización social capitalista en dos clases antagónicas.

Sobre esto último, creemos más útil trabajar con la hipótesis de que estamos viviendo un período de revolución de las estructuras sociales, caracterizable por las tendencias a la dualización socio-económica, resultantes del predominio de las tendencias a la exclusión por sobre las tendencias a la integración económica por parte del capital. Esta exclusión se daría tanto de los mercados -de trabajo, de medios de producción, de bienes de consumo que se tornan inaccesibles- como de los mecanismos de compensación social que caracterizaron al "Estado de Bienestar", y por un período significativo no se manifestarían tendencias opuestas (en una reciente reunión de organismos del sistema de las NNUU se manejaba la hipótesis de que esto duraría hasta el 2020!), sobre todo en los países que hoy constituyen la periferia capitalista.

El interés económico del capital por la reproducción de la fuerza de trabajo, que en el largo plazo tendía a ser asimilada con la población - usando conceptos como el de "ejército industrial de reserva"- habría dado paso a un interés principalmente político por evitar catástrofes sociales muy evidentes, basado en las necesidades de legitimación del sistema capitalista. Este interés sería atendido, crecientemente, no por nuevas políticas económicas que reintegren las capacidades de trabajo en el ciclo del capital, sino con políticas específicas de legitimación, a través de la anunciada "guerra cultural".

Esto no es una predicción científica, sino una hipótesis de tendencia que provee un marco para hacer otras predicciones que orienten -en el sentido Gramsciano, de detectar posibilidades superiores en la realidad y establecer vías de acción para hacerlas efectivas- el pensamiento y eventualmente la acción política estratégica desde el campo popular. El sentido de esas tendencias y de las propuestas que se hagan en ese marco, serán materia de discusión mientras no se perfile un paradigma alternativo, a la vez viable en el largo plazo y pertinente para orientar la resolución de los problemas cotidianos actuales de los sectores populares.

En todo caso, mientras el paradigma siga siendo el de la integración social bajo el capitalismo, seguirán manejándose interpretaciones funcionalistas, donde las estrategias de sobrevivencia popular podrán ser vistas como funcionales, en tanto retrasan la crisis definitiva del sistema, apuntalando su legitimidad, o como tendencias pequeño burguesas, en tanto su motivación es economicista.

La matriz socioeconómica básica de la economía popular

¿Cuáles son los componentes empíricamente identificables de esa matriz básica? Incluye, como elemento central, las actuales economías domésticas -unipersonales, familiares, comunitarias, cooperativas- cuyo sentido inmediato está dado por la utilización de su fondo de trabajo (suma

de las capacidades proporcionales de trabajo de los miembros de la unidad doméstica, niños, adultos y ancianos, hombres y mujeres) para la reproducción transgeneracional de la vida -biológica y cultural- de sus miembros.

La economía doméstica incluye no sólo el despliegue de trabajo sino también activos fijos -vivienda/local de habitación, producción o venta, instrumentos e instalaciones, artefactos de consumo, etc.- e intangibles - conocimientos técnicos, etc.- que han ido acumulándose en función del objetivo de la reproducción de la vida en condiciones tan buenas como sea posible, evaluado esto dentro de cada marco cultural. Esta "acumulación" no responde a las leyes de la acumulación capitalista de valor. Aunque pueda tener un valor redimible en el mercado, lo que ha predominado en su configuración ha sido su valor de uso.

En el caso de la vivienda, se han establecido secuencias generalizadas, donde el acceso a tierra urbana -muchas veces por ocupación- y luego la realización de una autoconstrucción de la vivienda propia y la participación en obras comunales de mejora del vecindario, pueden ser seguidas por el alquiler de una parte de la vivienda y luego la repetición de esa secuencia en otro barrio, dejando finalmente la anterior como vivienda alquilada. Esto entra dentro del campo de posibilidades de la economía doméstica popular, que no presupone niveles de pobreza extrema.

Si hiciéramos un balance con los flujos internos y externos de este conglomerado que constituiría la base de una posible economía popular, podríamos concluir que:

i. su principal recurso es su capacidad de trabajo, pero incluye también recursos acumulados (medios de consumo durable y medios de producción, a veces no claramente separables) no despreciables;

ii. su principal producción particular en la división social del trabajo es la oferta de fuerza de trabajo, pero es también origen de una considerable corriente de bienes y servicios, todo ello producido para el mercado -"intra economía doméstica" y "externo" (economía capitalista, economía pública);

iii. la evolución de su intercambio agregado con el resto de la economía implica cierta variación en los términos del intercambio, uno de cuyos elementos principales es el salario real, pero que de ninguna manera es el principal determinante de los resultados de ese intercambio, pues los precios y tasas de los medios de producción y consumo utilizados, relativos a los de los bienes y servicios que ofrece, son de igual significación.

Todas las formas de trabajo doméstico mencionadas suponen una división técnica del trabajo en el interior de la unidad doméstica o entre unidades domésticas, donde las relaciones de parentesco (de afinidad y consanguinidad), de vecindad u otras, constitutivas de la comunidad doméstica, organizan las relaciones de producción (el hecho de que no sean relaciones capitalistas de producción no excluye la existencia de explotación sobre bases de género, generacionales o étnicas). El nombre de "microempresas" suele ocultar la ausencia de características distintivas de

esa forma de organización denominada empresa: las relaciones interpersonales son determinantes, las relaciones de producción no se han objetivado en una burocracia, predominan las relaciones de parentesco, étnicas, afectivas, etc.

La apropiación de recursos en la economía doméstica -medios de producción o de consumo- no está entonces regida por las leyes del mercado, aunque están articuladas con éstas: incluye mecanismos como el de las reglas de distribución de recursos comunitarios según reglas de parentesco, etc., la ocupación de tierras, la ocupación de espacios públicos, las conexiones ilegales a redes de electricidad, la organización reivindicativa ante el Estado, el clientelismo, la mendicidad o, esporádicamente, la "recuperación" popular de bienes para satisfacer necesidades elementales. Por lo mismo, lo que los agentes de esta economía consideran un acto económico legítimo y de acuerdo a usos y costumbres -generalmente asociados a la necesidad de reproducción de la vida de sus miembros y su cultura- puede no coincidir con las reglamentaciones jurídicas de la vida social.

5.3. Economía popular urbana: Entre la teoría y la acción

Se podría decir entonces que la misma teoría crítica preveía un desarrollo pleno del capital, al punto que la reproducción de la Fuerza de Trabajo y de la población en su conjunto (proletariado) estaría, en el límite, totalmente mediada por la producción capitalista y el mercado. Por esa razón el trabajo de reproducción no ocupaba un lugar relevante en esa teoría. La reproducción de la Fuerza de Trabajo y las luchas obreras por el salario podían ser vistas como momento interno de la acumulación del capital.

La empiria de los sistemas capitalistas realmente existentes hizo necesaria la introducción del Estado en la teoría, pero la matriz teórica preexistente llevo a visualizarlo como representante del capital en general, como institución compensadora de los efectos discuncionales y deslegitimadores del libre juego de la competencia capitalista. El Estado gestionaba el consumo colectivo, asegurando un salario social que completaría la reproducción de la fuerza de trabajo, fuente de la acumulación de capital. Las luchas sociales reivindicativas y sus movimientos pragmáticos, que hacían que ese salario social se mantuviera o se aproximara al nivel necesario, podían también ser internalizados como momento autoregulator de la acumulación del capital. Las políticas de vivienda o de construcción del hábitat popular eran un ejemplo privilegiado de esa dialéctica, en tanto no era posible dejar librada su satisfacción a la producción mercantil por el capital.

Pero en esta época, con las tendencias a la exclusión del mercado de trabajo y la drástica reducción de las políticas sociales compensatorias ya señaladas, la reproducción de la Fuerza de Trabajo y de la vida en general quedaron violentamente autonomizadas de la dinámica del capital. Esto necesariamente supone un proceso de recomposición socioeconómica que debe a su vez reflejarse en la recomposición de las organizaciones de los trabajadores y en sus vías de acción, entre otras la política. Se hace necesaria una nueva intrusión de la empiria en la teoría.

Acción política y gestión económica popular.

La definición amplia que adoptamos de esa posible economía popular y de su matriz socioeconómica básica tiene bases empíricas, pero también un interés político. Aceptar la caracterización del Banco Mundial de que lo popular es lo que está por debajo de la línea de pobreza, si es que no de indigencia, equivale a condenar la estrategia popular a la reivindicación o a la dependencia de donaciones, si es que no de créditos difíciles de recuperar. Equivale a renunciar al desarrollo de formas de solidaridad orgánica, que superen la mera agregación mecánica de intereses similares y por tanto potencialmente competitivos, y que provean un suelo firme para la constitución de sujetos colectivos capaces de disputar la hegemonía al capital.

La posibilidad de que del campo popular surja un proyecto de desarrollo o de transformación social alternativo, depende de la posibilidad de que gane autonomía relativa en su reproducción material y cultural, y esta posibilidad depende de que se constituya una economía popular capaz de autosostenerse y autodesarrollarse, no autárquicamente, sino en vinculación abierta con la economía capitalista y la economía pública, con los sectores nacionales y los externos. Tal opción es imposible para el estrato separado de los pobres, o el de los indigentes. Y sobre todo es imposible como fuente de una alternativa societal hegemoni- zada por las fuerzas representantes de los intereses populares.

La economía popular que puede construirse como desarrollo a partir de la matriz socioeconómica popular, para ser dinámica, debe incluir elementos social, organizativa y tecnológicamente heterogéneos pero complementarios. Debe incorporar, por ejemplo, y en lo que hace a lo económico, a las universidades nacionales y sus centros tecnológicos, ONGS, movimientos reivindicativos, como los movimientos barriales y sindicales, de la juventud, de liberación de la mujer, con fundamentos ideológicos distintivos, como las comunidades eclesiales de base, etc. Debe incorporar redes de subsistencia y redes de intercambio cultural y científico, organizaciones usualmente reconocidas como productivas y otras generalmente no reconocidas como tales (como el movimiento de educación popular, o los clubes deportivos).

Porque la economía popular debe apelar a formas de movilización y dirección de recursos mercantiles y no mercantiles -como la movilización de jóvenes para alfabetizar o vacunar, o las vecinales para sanear el medio ambiente- que requieren no de precios estimulantes sino de una lucha cultural por compatibilizar motivaciones personales o grupales con objetivos societales. Sin embargo, no es posible substituir al mercado totalmente, y la economía popular debe buscar formas de acción mercantil eficiente, congruente con sus metas, así como de regulación social de las relaciones de mercado.

La autonomía total es imposible, hasta donde llega la mirada y la proyección de tendencias, de modo que se trata de articular niveles de autonomía doméstica, comunitaria, local, popular, con niveles de heteronomía provenientes del sistema capitalista nacional y, cada vez más, mundial. En todo caso, la autonomía no puede ponerse como condición de la eficacia, sino que debe ir construyéndose sobre la base de propuestas alternativas eficaces al dominio del mercado capitalista.

Pero, para avanzar en esa autonomía relativa, que implica un control cada vez mayor de las condiciones de reproducción de la vida biológica y cultural, es indispensable superar el inmediatismo y la fragmentación, plantear proyectos de orden comunitario y social. Proyectos que suponen superar la visión de que el principal medio de control es la propiedad de medios de producción, advirtiendo la importancia de incidir sobre (o determinar más directamente, desde posiciones gubernamentales) las políticas del Estado u otros organismos que asignan recursos, así como de ejercer en el mercado una fuerza económica unificada por su sentido. Se instala aquí una tensión que suele aparecer representada, por un lado, por los agentes populares particulares e incluso por sus organizaciones de base, y por el otro, por teóricos, investigadores o políticos y sus organizaciones, que pretenden orientar estratégicamente las acciones populares.

Es que construir una economía popular, actualmente inexistente como tal, mostrar las posibilidades que contiene esta realidad, requiere un componente de conocimiento teórico: Hacer inteligibles las estructuras que se imponen como sistema natural, anticipar consecuencias de acciones agregadas, exponer a la luz el poder en todas sus formas. En lo que hace a la economía, implica develar que detrás de los precios y las regulaciones hay una distribución del poder económico y político que no corresponde con el peso social de las mayorías populares. Implica anticipar a dónde conducen las acciones motivadas individualmente pero que conforman un verdadero comportamiento colectivo, como las llamadas "estrategias de sobrevivencia". Implica ver la articulación posible y necesaria entre acciones aparentemente no económicas y las evidentemente económicas, así como mostrar otros contenidos relevantes de las acciones que pretenden ser exclusivamente económicas. Tiene entonces una dimensión interpretativa, una propuesta de sentido orientador de la transformación de estructuras, que trascienda las motivaciones inmediatas de los agentes.

Esa función es fundamental para la concepción y la concreción de una alternativa popular a sus problemas sentidos por las mayorías y al desarrollo social en general. Pero en tanto el pensamiento estratégico se limite a esa función, no será de extrañar que predominen los desencuentros entre dos lógicas y horizontes temporales tan diversos.

En el pasado se han dado convergencias, e incluso situaciones de "organicidad", entre intelectuales con orientación estratégica y dirigentes populares. Pero la regresión reciente en esa relación posiblemente se debe a que tenía que ver más con la necesidad del movimiento popular de participar en la producción de un discurso público, cuyas reglas de formación son controladas precisamente por intelectuales, discurso que hoy se ha vuelto más monológico y tecnocrático.

Una condición para superar este desencuentro es que el pensamiento estratégico se articule con un componente práctico: en este caso, la continua e insustitible comprobación práctica de que existen formas no espontáneas complementarias o más eficaces para resolver los problemas de la reproducción cotidiana, que están asociadas a otros valores, a otras instituciones, a otra distribución del poder. Esto a su vez requiere de otro tipo de conocimientos técnicos, que no se encuentran en las grandes

teorías sociales.

Conjugando un proceso de experiencias exitosas con un proceso de autoreflexión, se puede dar ese proceso colectivo de aprendizaje de unos y otros, sin el cual siempre volverá a repetirse la dicotomía entre masas reactivas y dirigencias poseedoras de "la verdad". En esto puede ayudar la tendencia objetiva a la ampliación de la gama de situaciones que cuestionan el mundo de la vida, es decir lo inconsciente y por tanto incuestionable, y que van dando lugar a un complejización y enriquecimiento de la concepción reflexionada del mundo por parte de los sectores populares, al planteamiento de objetivos cada vez más ambiciosos, sin por ello abandonar el pragmatismo característico de la vida cotidiana¹¹.

Pero ese proceso se acelera si cabalga sobre experiencias económicas exitosas, que van dando seguridad para emprender otras tareas. Los aspectos subjetivos, la constitución de un sujeto popular heterogéneo, internamente democrático, no pueden darse por presupuestos, sino que son un resultado posible que sólo podría lograrse tras el arduo proceso de comprensión y resolución de los problemas inmediatos que sean capaces de ir planteando los sectores populares.

En todo caso, este proceso no puede invertirse, comenzando por el resultado hecho modelo, que la teoría prefigura. Por un lado, porque las teorías con que contamos se quedan cortas de ese objetivo. Por otro lado, porque sólo ese proceso de aprendizaje puede producir un fortalecimiento democrático y duradero del campo popular. El punto de partida es, pues, la cultura popular, sus valores, sus hábitos, sus actitudes, sus autojustificaciones, sus visiones del mundo, así como sus objetivos y prácticas económicas, sociales y políticas. Una cultura que es resultante de una compleja interacción entre la estrategia de dominación del capital y la resistencia a esa dominación, pero que es hoy fundamentalmente una cultura subordinada, que constituye una matriz capaz de recibir y asimilar con asombrosa facilidad las nuevas imágenes, las nuevas figuras salvadoras, las nuevas propuestas de acción, las nuevas interpretaciones de las luchas populares que vienen del sistema de dominación cultural.

La difícil tarea que tiene la acción política es partir de esa matriz, desde su interior mismo, para desarrollar una cultura popular contrahegemónica, combinando la lucha simbólica y la lucha por la reproducción material. Es esencial entonces no admitir la separación - propuesta y actuada por la ideología dominante y sus aparatos- entre lo simbólico y lo material. Porque entre otras cosas se trata de disputar, ideológica pero sobre todo prácticamente, el sentido de las políticas estatales, de los organismos internacionales, de algunas ONGs y de los mismos actos económicos que están constituyendo la experiencia generalizada de los sectores populares latinoamericanos.

Cultura popular y economía popular deben entonces pugnar por autonomizarse articuladamente. No se trata de crear instituciones e imponer valores superiores, según una racionalidad práctica, en el "frente cultural" mientras se trabaja instrumentalmente en el "frente económico" para lograr la sobrevivencia material, sino de ir avanzando en un proceso multivariado de aprendizaje y formación, donde nuevos valores e instituciones vayan surgiendo también de la práctica de reproducción

económica.

6. Las políticas del Estado y otros agentes desde la perspectiva de la economía popular

Nuestro diagnóstico de la realidad actual y sus tendencias hace insostenible la pretensión teórico-práctica de que, en la próxima década, las luchas obreras podrían modificar favorablemente las condiciones de vida de los trabajadores en general, aunque sin transformar el régimen del capital. Igualmente hace insostenible la propuesta de mantener o impulsar las políticas sociales compensadoras del Estado capitalista, bajo la forma de masivas intervenciones públicas dirigidas al consumo colectivo. Ahora, para ser efectivas y viables, las políticas sociales deben ser vistas como complemento -de peso variable- de las acciones fundamentales, que vendrán de un altamente heterogéneo campo popular.

Por otro lado, como se indicó antes, lo "estatal" está siendo reubicado en un doble proceso:

- a) la concentración a nivel mundial en organismos internacionales (BM, BID, FAO, UNICEF, PREALC, etc.), que proponen o aplican fórmulas universalistas decididas verticalmente, exentos como están del test de la legitimación política desde las bases sociales, y
- b) la descentralización a manos de las ONGs nacionales, las cuales en general están en relación de dependencia económica con ONGs externas, organismos internacionales y hasta agencias de cooperación de gobiernos extranjeros.

A este sistema debe agregarse lo que resta de las agencias de cooperación de gobiernos extranjeros (AID, etc).

Desde la perspectiva de la economía popular, debería conformarse una capacidad de negociación directa con tales organismos, en ocasiones replanteando sobre otras bases de representación y participación la mediación del Estado. Desde una perspectiva estratégica, centrada en el desarrollo de la economía popular, debería propugnarse que se abandonen los enfoques sectorialistas, expresados en la división del trabajo (y a veces en la superposición) entre agencias internacionales¹², así como ampliarse la capacidad de influencia de los representantes corporativos de la economía popular en dichos organismos y en los Estados nacionales para establecer prioridades y diseñar políticas.¹³

Esos mismos recursos pueden potenciarse si se utilizan de manera concertada, en programas que converjan con estrategias integrales de desarrollo de la economía popular. Esto implica que el sistema de economía popular deje de ser un mero tomador atomizado de opciones, aceptando o rechazando por sus reacciones los programas preconstruidos, y pase a participar con representación institucionalizada en el diseño mismo de una política integral, que dirija la utilización coordinada de los recursos (donaciones, asistencias, créditos, etc.) disponibles.

En todo caso, nuestra descripción de la economía popular muestra que, desde esta perspectiva, la separación entre el "frente económico" y el

"frente social" no tiene sentido. La política económica, entendida como el conjunto de intervenciones públicas que afectan la economía popular, está dispersa entre ministerios sectoriales, incluidos no sólo los ministerios de Finanzas, de Economía, de Obras Públicas, de Industria, de Agricultura, de Energía, sino también los de Bienestar Social, de Trabajo, de Salud, de Educación, usualmente asignados al "frente social". Del mismo modo, se torna difícil, incluso en términos teórico-analíticos, separar estrictamente lo económico de lo social.

Creemos que una interpretación plausible de esta insostenible separación estriba en la concepción de la economía básicamente como una economía empresarial capitalista, y de la política económica como diseñada para regular, incentivar o corregir su funcionamiento, sea mediante medidas paramétricas de precios (Ministerios de Economía y Finanzas, Ministerios de Industria, de Agricultura, etc), sea mediante intervenciones directas del Estado, sobre todo en lo referente a la construcción de infraestructura para apoyar la producción y circulación mercantil (Ministerios de Obras Públicas, de Energía, etc.).

Por otro lado, lo "social", tendría que ver con el otro polo de la relación capitalista, con el trabajo y los trabajadores. Así, las políticas sociales serían las dirigidas a regular el conflictivo proceso de trabajo (Ministerio de Trabajo), a desarrollar las capacidades de los trabajadores (Ministerio de Trabajo, Ministerio de Educación), a compensar los efectos extremos del funcionamiento mercantil de la economía (Ministerio de Salud, de Bienestar Social, de Vivienda) y, en general, a lograr niveles de consumo colectivo que socializarían la necesaria reproducción de la fuerza de trabajo asalariado.

Desde la perspectiva del desarrollo de una economía popular, aunque se podría avanzar algo mediante la sensibilización y coordinación de las partes del Estado, se requeriría una profunda reforma administrativa y política del mismo -de la cual la descentralización del Estado es sólo un aspecto- para permitir que pudiera intervenir con el sentido y los ritmos necesarios.

Del mismo modo, la visión desde la economía popular requiere revisar la acción de la red de ONGs y su división del trabajo. Unas centradas en el desarrollo de núcleos de economía solidaria de cooperación, otras dirigidas a la educación no formal, otras dirigidas a la promoción del desarrollo, otras, más específicas, administrando programas de modernización de la economía informal, programas de salud, otras, produciendo conocimientos pretendidamente útiles para la propia autoreflexión de las organizaciones populares, etc. etc.

En este caso surge otro elemento: estas organizaciones no pretenden representar el interés colectivo, como el Estado, sino que tienen su propio sistema particular de acción, con objetivos de autoreproducción y desarrollo, que no pueden soslayarse aunque se vinculen de variadas maneras con objetivos trascendentes. Lograr programas convergentes y vinculados con programas integrales de desarrollo de la economía popular requeriría, por lo tanto, de un proceso de negociación y transacción entre las ONGs y de éstas con las organizaciones representativas del campo popular.

En la medida que las organizaciones populares ven al Estado y a las ONGs como agentes "externos", ajenos al campo popular (el primero por no ser genuinamente representativo de las mayorías, las segundas por tener objetivos organizacionales autónomos), se da la tendencia a evitar esas mediaciones y a procurar acceso y capacidad administrativa directa sobre los recursos. Incluso se suele ver con recelo el costo de solventar las planas de profesionales que unos y otros sostienen, planteando la posibilidad de usar esos recursos como fuente de empleo de la propia burocracia dirigente de las organizaciones populares o como recurso productivo directo.

Sin embargo, una perspectiva estratégica de desarrollo del sistema de economía popular debería ver la necesidad de que este sistema incluya núcleos dinámicos de alta concentración de conocimiento científico-técnico, lo que supone una división del trabajo dentro de la misma economía popular. Desde esta perspectiva, más relevante que dismantelar esas estructuras sería incorporarlas orgánicamente al sistema de economía popular, incidiendo en sus objetivos y políticas.

La economía popular debe incluir múltiples formas de organización y agregación de fuerzas para efectivamente modificar las condiciones económicas de la vida de los trabajadores. Son tradicionales las organizaciones clasistas (sindicatos, asociaciones de campesinos, artesanos, etc.), pero esto no es todo. Deben incluirse las formas locales de agregación temporal para objetivos específicos, como la minga, o las microformas de organización cooperativa más permanentes, así como la movilización masiva y a escala regional o nacional de recursos humanos y materiales, para resolver problemas sociales de manera mancomunada: campañas de alfabetización, de vacunación, de saneamiento del medio ambiente. Deben incluirse también los movimientos culturales de todo tipo, dirigidos a cambiar aspectos fundamentales de la calidad de vida: movimientos de liberación de la mujer, movimiento de educación para la liberación, movimientos de impulso a la autogestión o a la cogestión, movimientos de mejoras locales, etc.

Las acciones dirigidas a mejorar las condiciones de vida no se agotan tampoco con la producción directa individual o colectiva, y los movimientos reivindicativos o de defensa de las identidades populares. Deben incluir formas de acción estratégica dirigidas a mejorar los términos del intercambio con el resto de la economía. Esto requiere tener una visión que trascienda el agregado de agentes populares, ubicándolos en subsistemas de relaciones donde tienen control parcial y en diversas posiciones¹⁴, con posibilidad de potenciar su sumatoria de fuerzas a través de acciones estratégicas mancomunadas.

En esto es fundamental diferenciar entre una solidaridad mecánica, como agregación de elementos homogéneos, dirigidos por un interés particular similar, y una solidaridad orgánica, que implica crear relaciones e interdependencias complejas, que resignifiquen el concepto tradicional de unidad. Una ventaja de esta segunda forma de solidaridad es que tiene mayor permanencia, pues está fundada en una necesidad objetiva derivada de la interdependencia requerida para la reproducción de la vida humana. En la medida que se necesita del trabajo de los otros, por ser complementarios, se va desarrollando un interés por dicho trabajo y su

eficacia y calidad, y se abre la posibilidad de crear espacios de coordinación y gestión macrosocial.

Esto requiere que no existan desigualdades ni heterogeneidades que impidan la concertación. El mercado fué la institución que el capitalismo generalizó para realizar esta tarea de generar una solidaridad orgánica, probando su enorme fuerza y capacidad de penetración y transformación de la vida cotidiana. Pero a la vez demostró sus efectos alienantes, en tanto la relación entre los trabajos se convirtió en una relación entre las cosas mediadas por el dinero. Por otra parte, la competencia generó no la distribución igualitaria de satisfactores sino la concentración de la riqueza. De ese modo, detrás de los precios están no sólo costos y productividades, sino relaciones de poder asimétrico.

No se trataría, sin embargo, de substituir al mercado por relaciones directamente personales, como proponen ciertas perspectiva solidaristas¹⁵, pues ello sólo podría funcionar eficazmente a escalas poco significativas y sería una regresión indeseable en el desarrollo de las fuerzas productivas. Se trataría más bien de una combinación entre la democratización del mercado (mediante una distribución más igualitaria de recursos productivos y conocimientos), la participación (cogestión, autogestión) de los trabajadores asalariados en la dirección de grandes empresas, y la utilización del poder político para generar una trama de relaciones entre elementos controlados total o parcialmente por trabajadores, con otras posibilidades para contrarrestar o interactuar con el poder económico concentrado del capital.

Una solidaridad orgánica entre fracciones de trabajadores interdependientes, junto con una cuota de poder político contrarrestante del poder económico del capital, puede ser un fundamento material adecuado para una unidad político-cultural actualmente inexistente en el campo popular. Así como el mercado no ha sido suficiente como base de la integración social bajo hegemonía capitalista, debiendo recurrir a procesos de dominación cultural, las tramas económicas populares deben ser complementadas con acciones estratégicas de orden político-cultural.

De hecho, es posible pensar que el desarrollo de las relaciones en la base social puede llevar a regenerar formas estatales despojadas del burocratismo y el manejo excluyente a que las ha sometido el régimen capitalista, así como formas culturales y comunicacionales que no sean instrumento de la dominación. Entre otras formas estatales que pueden surgir del proceso de aprendizaje de la economía popular estarían: regulación de la competencia (como los gremios); uso común del excedente y/o distribución; control de calidad para mantener la identidad de los productores artesanales; establecimiento de precios justos; mecanismos de justicia tanto para dirimir conflictos de interés como para proteger los derechos humanos de todos, instancias de gestión colectiva y planificación del hábitat, etc.

Esto puede ser facilitado por la apertura de espacios locales resultantes de la descentralización administrativa del Estado, en la medida que exista una estrategia de las fuerzas populares dirigida a modificar el sentido que a tal descentralización quiere imprimírsele. En otro trabajo hemos desarrollado las características de un proyecto democratizante de

descentralización, que utilice las fuerzas que actualmente tienden a la reforma del estado, pero se contraponga al proyecto neoliberal, disputando el sentido de esa descentralización¹⁶:

"Una de la formas en que el proyecto democratizante puede disputar el sentido de la descentralización a las acciones de descentralización, es incorporando la dimensión de autogestión a escalas que permitan mantener una adecuada visión y práctica respecto al todo. Así, por ejemplo, se puede plantear la descentralización como mecanismo de participación y de control del poder Estatal, a través de empresas nacionales o macroregionales de cogestión Estado-usuarios-trabajadores-otros agentes privados, donde puedan, en una escala eficiente, plantearse tanto los intereses particulares como reconocerse las limitaciones de recursos, y diseñarse políticas que atiendan a los intereses particulares locales en el contexto de las fuerzas mundiales."

"Del mismo modo, cuando las fuerzas neoliberales imponen la privatización de empresas estatales, el proyecto democratizante puede luchar por su traspaso a la modalidad de autogestión o al colectivo de trabajadores o a una combinación de ambos, evitando su rifa al gran capital. Se trata entonces de aceptar la fuerza de la motivación por el interés particular, pero no en nombre de la ganancia, sino de la calidad de los servicios básicos recibidos y de la equidad en su distribución. Se trata de oponerse a la tesis de las virtudes de la competencia salvaje y desigual, afianzando y probando la eficacia de mecanismos solidarios alternativos. Se trata de no dar al automatismo del mercado la capacidad de "decidir" nuestras condiciones de vida sino de reafirmar la responsabilidad humana por la dirección de la sociedad."

"En lo que hace a la cuestión de la gobernabilidad, el proyecto democratizante debe impulsar sin ambigüedades la participación extendida de la población en la discusión y resolución de los problemas nacionales, sectoriales y regionales, como encuentro del conocimiento de los límites objetivos con la expresión abierta de necesidades cuyo ocultamiento oportunista sólo puede conducir a una degradación adicional de la política y en general de lo humano. Por difícil que sea gobernar en crisis, un proyecto de orientación efectivamente popular debe estar dispuesto a encarar el desafío cotidiano de dirigentes dispuestos a dar la "cara al pueblo".

"Desconfiar de la capacidad del pueblo para avanzar en la comprensión de los límites objetivos y para superar el reivindicacionismo y la mercantilización de la política, equivale a renunciar a la democracia efectiva en condiciones de crisis y subdesarrollo. Aquí, evidentemente, es necesario un tipo de cuadros dirigentes medios que se mantengan arraigados en sus bases, y que sean ejemplares. Se trata de una lucha cultural prolongada desde todos los niveles e instancias sociales y estatales accesibles, orientada hacia una hegemonía popular capaz de administrar democráticamente o de plantear alternativas para sobrellevar la crisis y a la vez ir perfilando formas alternativas de organizar la convivencia social."

Pero debe evitarse caer en la panacea del localismo. Objetivamente se hace ya imposible, salvo excepciones no representativas, pensar en comarcas autárquicas. Esto también contribuye a advertir la necesidad de combinar múltiples formas y escalas de control popular de la economía (ejercer poder como consumidores, como productores asociados, como propietarios, etc.). con la participación en instancias de gobierno.

En todo esto, no se deberá caer en la tentación de idealizar la sabiduría popular, partiendo de la expresión de sus deseos inmediatos como un dato. Las intervenciones (diferenciadas de acciones reactivas o espontáneas) no pueden ser pensadas sólo como respuestas a necesidades ya dadas, sino como partícipes en la definición de las necesidades mismas. El hecho de que habitantes de asentamientos precarios sin agua potable puedan no manifiesten como necesidad una vivienda de mejor calidad, ni el acceso al agua, y en cambio puedan pedir una obra ornamental, tiene que ver no tanto con sus verdaderas prioridades sino con sus expectativas de lo que es posible. Por otro lado, es conocido que el conocimiento ordinario puede ignorar relaciones objetivas entre factores no evidentes y efectos indeseados. De allí la necesidad de ver la constitución de una economía popular como una tarea no estrictamente económica sino cultural.

7. Algunas pautas para las intervenciones en vivienda-habitat, desde la perspectiva de construcción de una economía popular urbana.

Algunos criterios que deben implantarse o reforzarse desde esta perspectiva son los siguientes:

a. La vivienda popular es, y tenderá a serlo cada vez más, un objeto de doble propósito: "consumo" y producción. Correspondientemente, debe asegurar la unidad y articulación inmediata entre "consumo" y producción, dotando a la unidad doméstica de la maleabilidad que requiere una economía popular en continuo desplazamiento de una actividad a otra.

Asimismo, las condiciones generales para la producción popular: las vías, las redes de agua, de energía y alcantarillado, los centros de educación y entretenimiento, etc., tienden a ser también de doble propósito. Otro tanto ocurre con los espacios públicos, que deben combinar la circulación con su uso comercial, o que pueden ser utilizados para la reproducción cultural. Esto debe tener consecuencias sobre el diseño y regulación del habitat.

En consecuencia, las políticas de vivienda y ordenamiento urbano deben revisar los criterios y normas que tienden a incentivar una división territorial de funciones, que no se condice con la realidad de la reproducción popular, e incorporar otros que contribuyan a optimizar el hábitat popular en relación a sus reales funciones.

Dada su centralidad en la economía popular como recurso característico, un criterio fundamental sería el de la minimización del desgaste del fondo de trabajo resultante del transporte de personas y bienes. Asimismo, debería diseñarse para favorecer el desarrollo de una comunicación entre los miembros de esta economía, que contribuyan tanto a su eficiencia global como a su democratización.

b. Los sistemas jurídicos urbanos, que condenan a la economía popular a la ilegalidad, deben ser continuados siendo revisados a la luz del proyecto de consolidar la economía popular como uno de los tres sectores principales de la economía urbana, posibilitando diversas formas de apropiación y disposición de viviendas individuales y del habitat compartido. Igualmente, deben tener en cuenta el papel que juega la propiedad de la vivienda como factor en la seguridad psíquica de los sectores populares. Asimismo, deben normar los comportamientos de modo de garantizar la sostenibilidad de la economía popular en el contexto urbano, atendiendo a equilibrios ecológicos cuyo desbalance afecta inmediatamente las condiciones de vida de las mayorías.

Los mecanismos de creación de recursos, de apropiación del suelo y materiales constructivos, que han improvisado los sectores populares, deberían ser legalizados y potenciados, pero dentro de un marco de ordenamiento que responda a la lógica de una economía popular racional y no a la lógica de una economía plenamente capitalista.

c. Las prioridades y estilos de intervención en materia de vivienda y habitat, deben ser redefinidas a la luz de:

i) las tendencias económicas regresivas que se prevén, y su secuela de tendencias a la exclusión de sectores mayoritarios de la población,

ii) su posición y funciones en el sistema de economía popular urbana,
y

iii) la creciente incapacidad del Estado, las agencias internacionales y las ONGs, para hacer frente con sus recursos a los problemas crecientes que aquellas significan.

La construcción de vivienda y habitat popular debe tener un enfoque sistémico, incluyendo no sólo las actividades actuales y potencialmente controlables de manera directa por la gestión popular, sino también las actividades bajo control empresarial capitalista o estatal, para sobre esa base diseñar un conjunto de acciones dirigidos a garantizar la estabilidad y control popular de conjunto sobre las condiciones de producción de su habitat.

Los flujos derivados hacia la economía empresarial capitalista deben ser vistos como filtraciones que, en la medida que sea eficiente, deben substituirse, para hacer más autosuficiente y más dinámica la economía popular.

d. Dadas sus funciones y su peso cuantitativo en la economía popular, la vivienda debe ser vista como una inversión productivo-reproductiva. La construcción de vivienda debe ser vista, asimismo, como una posibilidad de dinamizar de manera autosostenida la economía popular.

Del mismo modo, la vivienda no puede ser vista como una mercancía de consumo más, a la que debería accederse mediante alzas suficientes de salarios. El fondo de trabajo directo, el ahorro doméstico y mecanismos no mercantiles de apropiación de recursos pueden ser la fuente principal de este satisfactor.

En todo caso, desde esta perspectiva, la cuestión de la vivienda y el habitat debería ser enfocada, no tanto como el alivio a necesidades de los pobres, sino como una condición de posibilidad de un desarrollo social y económico generalizado en nuestras ciudades.

e. La dicotomía entre lo urbano y lo rural en el tratamiento del habitat debe ser revisada a la luz de la economía popular en las ciudades de América Latina. Esto se debe tanto a la existencia de patrones culturales en el manejo del habitat rural, que no son totalmente substituídos por los migrantes al arribar a la ciudad, como por la existencia actual y potencial de vínculos de intercambio rural/urbanos vitales para el desarrollo de la economía popular urbana. El potencial de producción urbana de materias primas para la alimentación que abren las nuevas tecnologías es otro elemento que apunta en esta dirección.

f. Debe ser potenciada la gestión popular del hábitat, bajo la responsabilidad central de las organizaciones populares, en interrelación con el sector público y el capitalista, pues es un tipo de gestión que contribuye especialmente a desarrollar la autonomía y responsabilidad de los sectores populares. Esto es así, tanto por la multidimensionalidad de factores que deben ser considerados en una gestión racional del hábitat, como por la interdependencia objetiva entre los pobladores al respecto, y la posibilidad de visualizar de otra forma la relación entre lo público y lo privado, entre el interés general y los intereses particulares.

g. Desde la perspectiva de la economía popular urbana, las políticas "sociales" públicas (del Estado nacional y de las Agencias Internacionales) y de las ONGs, hacia el habitat urbano popular, deben ser coordinadas entre sí y con las políticas denominadas "económicas".

Esto supone profundas reformas en la institucionalidad estatal y en los espacios de efectiva participación popular, así como una revisión del papel que han venido jugando los Organismos Internacionales en controlar recursos y diseñar programas del Estado nacional.

Dado el peso de los recursos -usualmente no contabilizados-que invierten los sectores populares, en relación a los exigüos recursos que vienen de las ONGs y los Organismos Internacionales, la orientación de las políticas del Estado no debería estar determinada tanto por estos últimos, como por un proyecto global construído con activa y predominante participación popular.

h. La vivienda y el habitat no pueden ser considerados como satisfactorios sustituíbles, sino como condiciones imprescindibles para el desarrollo de las demás actividades de reproducción de la vida humana, incluida la producción y su eficiencia. Desde ese punto de vista debe substituírse la visión sectorialista de la vivienda como inversión improductiva.

Asimismo, la calidad del habitat merece una consideración especial como condición de la calidad de vida, lo que repercute en la productividad, la creatividad y en muchas otras condiciones para el desarrollo social. Las políticas sectoriales de crédito u otras deben compartir esta visión, poniéndose al servicio de un proyecto de desarrollo productivo complejo.

i. En todo caso, el habitat popular no debe ser visto como el habitat de los pobres e indigentes, reproduciendo así mecanismos de segregación urbana, sino como el habitat de un conglomerado heterogéneo de amplio espectro. Desde esta perspectiva, pautas centrales de la democratización deben promoverse en la gestión del hábitat, como el reconocimiento de la alteridad dentro de dicho espectro y la administración racional de conflictos no antagónicos.

j. Desde la perspectiva de la economía popular, se hace necesario examinar con mayor profundidad las relaciones entre los mercados de tierra urbana, de materiales de construcción, y de crédito, y otras formas de socialización del proceso de producción y reproducción. De ese examen difícilmente resulte que el mercado sea "la" forma superior, para consecuentemente concentrar los esfuerzos de intervención en su perfeccionamiento¹⁷.

Finalmente, si estos lineamientos resultan de difícil aplicación, pues suponen una organicidad aún inexistente en el campo popular, sin duda no son menos viables que lograr una plena racionalidad social a través del funcionamiento absolutizador del mercado, o que superar mediante reformas del Estado las contradicciones que generan las políticas estatales focalizadas en los pobres¹⁸. En todo caso, proseguir en la dirección indicada contribuirá a desarrollar sujetos populares nacionales, indispensables para balancear la nueva concentración de fuerzas socialmente irracionales en el orden mundial.

NOTAS

1.El autor es Profesor Asociado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador), y Director Ejecutivo del Instituto FRONESIS (Ecuador). Este trabajo está basado en resultados parciales de la investigación "POLITICAS SOCIALES, POLITICA ECONOMICA Y ECONOMIA POPULAR URBANA", realizada en el Instituto FRONESIS con el apoyo de la Fundación Grupo Esquel-Ecuador.

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

3.Ver "Nota sobre el desarrollo social en América Latina", informe presentado por el Secretario Ejecutivo de la CEPAL en julio de 1991, CEPAL, Notas sobre la economía y el desarrollo, N° 511/512, Julio 1991.

4.Para otros elementos sobre la necesidad de revisar críticamente las aportaciones de los economistas, puede verse la ponencia del autor: "Contribuciones posibles al planteamiento de un modelo de desarrollo alternativo desde la perspectiva de la economía popular urbana", presentada en el Cuarto Congreso de Economistas de América Latina y El Caribe, Noviembre 27-29 de 1991, realizado en Quito y publicada como Textos de CIUDAD, N° 18, Quito, 1992.

5.Así se explica que podamos encontrar puntos substanciales en común entre las propuestas abiertamente neoliberales y las de tipo neoestructural, como la de CEPAL. Sobre la propuesta de CEPAL y sus límites, ver: Jürgen Schuldt, "Transformación productiva con equidad. Introducción crítica a la nueva estrategia de desarrollo de la CEPAL para América Latina", en Nariz del Diablo, CIESE, N° 18, Quito, 1992.

6.El cambio en las condiciones y posibilidades reales se dramatiza en el desplazamiento de los sindicatos como forma central de organización de los intereses populares.

7.Ver, por ejemplo, las conclusiones y recomendaciones del Seminario realizado en 1987: "El tercer sector y la vivienda: ¿Una alternativa para el desarrollo del habitat de sectores de bajos ingresos?", convocado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH), y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE), Santiago de Chile, 1989.

8.Este acápite se basa en: José L. Coraggio, "Del sector informal a la economía popular: un paso estratégico para el planteamiento de alternativas populares de desarrollo social", ponencia presentada al Seminario-Taller "Integración y desarrollo alternativo en América Latina", organizado por el Encuentro de Partidos y Movimientos Políticos del Foro de Sao Paulo, en Lima, 26-29 de febrero de 1992.

9.Aníbal Quijano propone el concepto de "nueva heterogeneidad estructural"

para caracterizar la sociedad latinoamericana contemporánea, como "totalidad en que se articulan diversos y heterogéneos patrones estructurales", pero con una única "...estructura de poder que la ordena como totalidad y da sentido a su movimiento". Lo de nuevo se referiría a nuevos patrones estructurales resultantes de "...la expansión de la marginalidad y de otro modo también a la informalidad"; "a la emergencia de la reciprocidad; a la expansión de la pequeña producción mercantil, artesanal o agropecuaria; a la combinación del mercado y el dinero con la reciprocidad y el trueque", y agrega: "Y en el horizonte temporal previsible, esas tendencias parecen dotadas de condiciones de consolidación". Anibal Quijano, "La nueva heterogeneidad estructural en América Latina", en Heinz R. Sonntag (Ed.), ¿Nuevos temas. Nuevos contenidos? , UNESCO-Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1989.

10. Hernando de Soto, El otro sendero, Oveja Negra, Bogotá, 1987.

11. Un ejemplo de este cambio cualitativo es el de una comunidad que comienza a problematizar su situación ambiental, planteando la necesidad de una gestión colectiva que controle externalidades nocivas para la salud o para la misma producción. O el de una comunidad que asume la problemática del machismo como problema de mujeres y hombres, o de la comunidad en su conjunto. O el de una comunidad que siente la necesidad de tematizar la jerarquización de las necesidades (y derechos) compartidas. O el de una comunidad urbana que advierte la necesidad de articularse más orgánicamente en sus intercambios con comunidades rurales, asumiendo a la vez los problemas de esos interlocutores. O el de una comunidad que implementa formas de control de la competencia entre sus miembros, en tanto pueda afectar la sobrevivencia de todos.

12. La advertencia de la gravedad de la crisis en las condiciones de vida de las mayorías parece estar propiciando intentos de coordinación entre agencias de las Naciones Unidas y las Agencias de Apoyo Externo. Un ejemplo reciente es la propuesta del Programa de Gestión Urbana. Ver: Urban Management Program (Revised Prospectus), Octubre 1991.

13. Un ejemplo de esto es la prioridad sentada por el BM para el plan de descentralización a los municipios, que fija tres áreas prioritarias: alcantarillado, agua y recolección de basura para todos los municipios del Ecuador, obviamente sin ninguna consulta a las respectivas sociedades locales.

14. Por ejemplo, se pueden combinar el control de parte de la producción de determinados bienes (producción campesina de mercancías), con el control de procesos de transporte y almacenamiento (pequeños transportistas intermediarios), con redes cooperativas de abastecimiento, con la participación cogestionaria de obreros en empresas industriales (cogestión en la agroindustria), con posiciones corporativas (sindicatos industriales), etc. para lograr un conjunto de cambios favorables a la economía popular.

15. Sobre este tema puede verse: Luis Razeto M., Economía popular de solidaridad, Area Pastoral Social de la Conferencia Episcopal de Chile,

Santiago, 1990.

16."Las dos corrientes de descentralización en América Latina", incluido en José L. Coraggio, Ciudades sin rumbo (Investigación urbana y proyecto popular), CIUDAD-SIAP, Quito, 1991.

17.Aparentemente aquel es el enfoque que predomina en el Programa de Gestión Urbana mencionado anteriormente.

18.Sobre esto puede verse: Jorge E. Hardoy y David Satterthwaite, "Third World Cities and the Environment of Poverty", IIED, Offprint Series No HS6, reimpreso de Geoforum, Vol 15, No 3, pp 307-333, 1984, especialmente pp. 327-329.