

LA CONSTRUCCION DE UNA ECONOMIA POPULAR:
VIA PARA EL DESARROLLO HUMANO ¹

José Luis Coraggio
instituto fronesis

1993

¹ Adaptación y ampliación del capítulo XI de: *Desarrollo Humano, economía popular y educación*, Papeles del CEAAL Nro. 5, Santiago, 1993, a ser publicado en: *Economía y Trabajo*, Programa de Economía y Trabajo, Santiago.

"Una economía y una sociedad de progresiva apertura internacional implican que distintos sectores productivos de bienes y servicios vayan asimilando tecnologías modernas y pautas de pensamiento y acción que los vinculan a los sectores equivalentes de las sociedades desarrolladas, mientras que la mayoría de la producción y de los servicios no sólo permanecen en un piso tecnológico inferior sino, también, en uno similar de organización social y de capacitación de los recursos humanos". (CODICEL/CEPAL, 1990)²

1. Introducción

Efectivamente, si no se procede desde instancias extraeconómicas para evitarlo, el proceso de globalización, que es más amplio que la apertura de los mercados, tenderá a dualizar sociedades ya altamente polarizadas económica y socialmente. Esto afectará no sólo la equidad sino la estabilidad de las instituciones democráticas realmente existentes, de por sí ya seriamente limitadas desde la perspectiva de una democracia sustantiva.³

Sin embargo, no es posible revertir esas tendencias exclusivamente mediante procesos políticos o ideológicos voluntarios. Entre otras cosas, porque la correlación de fuerzas políticas es en general adversa a un proyecto de signo popular. Se necesita entonces una estrategia de largo plazo, de consolidación de nuevos sujetos políticos populares, sin los cuales la democracia resulta deformada. La tesis principal de este trabajo es que esa consolidación requiere a su vez la estructuración de procesos autosostenidos contrarrestantes desde la misma economía, nuevas estructuras económicas autosostenidas que sean congruentes con los valores, identidades, actitudes y comportamientos que propugnan los grandes objetivos de democratización y desarrollo humano.⁴ En América Latina, la acción en el terreno de la cultura -donde se suele postular que la educación es lo central- debe ser también una acción sobre las bases económicas de la sociedad.⁵

² En: CODICEL/CEPAL, Enseñanza primaria y ciclo básico de educación media en el Uruguay, Administración Nacional de Educación Pública del Consejo Directivo Central/CEPAL, Montevideo, 1990.

³ La preocupación por los efectos políticos de la crisis económica y una aplicación cerrada de políticas de ajuste macroeconómico se trasluce en el reciente encuentro organizado por el PNUD y el Banco Interamericano de Desarrollo. Ver: Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo, BID/PNUD, Nueva York, enero 16 1993.

⁴ Ver: PNUD, Human Development Report 1993, PNUD, Nueva York, 1993, y los tres informes anuales anteriores. Allí se define el desarrollo humano como el proceso de ampliación de las opciones reales de la gente, lo que supone la formación de capacidades individuales y colectivas y un medio que brinde equitativamente la oportunidad de ejercerlas, incluido el acceso a recursos materiales.

⁵ La educación, por ejemplo, además de ser una inversión algunos de cuyos efectos son de larga maduración, en tanto intervención para impulsar el desarrollo autosostenido del capital humano, debe dar también resultados económicos inmediatos a los educandos y a la sociedad, creando desde un comienzo las condiciones para su propia sustentabilidad. La

Pero, por un lado, el proceso de globalización deja en suspenso la posibilidad de un autocentramiento de los sistemas nacionales comandado por la inversión capitalista privada o estatal, como propugnaba el paradigma desarrollista ⁶. Por otro lado, las políticas sociales que se vienen implementando no pueden llenar el vacío dejado por la ausencia de un vigoroso crecimiento económico porque, dada la insuficiencia de los recursos destinados a tal fin, tienden a focalizarse en el mero alivio de la pobreza extrema, habiendo abandonado incluso el objetivo de compensar por los nuevos efectos de la crisis y las políticas de ajuste (en particular en lo que respecta a los sectores medios urbanos), reproduciendo así la dualización. ⁷

Ante el planteo de una política social dirigida a aliviar la pobreza extrema, el mundo de las ONGD puede sentir que su tarea histórica de abogar por lo pobres ha sido reconocida, y que nuevos recursos vendrán a extender y potenciar su trabajo, sobre todo en el contexto de tendencias a la transferencia de la gestión de políticas sociales del estado a la sociedad. Sin embargo, los tiempos exigen una revisión a fondo del modo de actuar de las ONGD, entre otras cosas porque la escala de los problemas y su contexto se ha modificado substancialmente.

Por lo pronto, aún si la pobreza sigue siendo el objetivo, habrá que enfrentar un fenómeno crecientemente urbano, sobre todo en grandes metrópolis. ⁸ Esto supone que el modelo de acción comunitaria, implícitamente inspirado por situaciones de pobreza rural localizadas, debe ser profundamente revisado. En particular, implica que es necesario superar intervenciones "cualitativas", puntuales, dependientes de la continua inyección de recursos y voluntades externas en un contexto siempre adverso, y pasar a otra escala y calidad de la acción para el desarrollo popular, promoviendo transformaciones estructurales de ese contexto, desde la sociedad y también desde el estado cuando sea posible. Esto

motivación inicial de los educandos para entrar al sistema educativo debe ser sostenida con los resultados logrados en la vida cotidiana como consecuencia de esa decisión. Igualmente, si no hay suficientes recursos para financiar la educación, es necesario generar nuevos recursos para ampliar el fondo inicial, algo que ni la escuela ni las familias empobrecidas pueden brindar si no se logra dinamizar positivamente la economía.

⁶ Ver: Coraggio, José Luis, "Contribuciones posibles al planteamiento de un modelo de desarrollo alternativo desde la perspectiva de la economía popular urbana", TEXTOS de CIUDAD, N° 18, Quito, 1992.

⁷ Ver: Banco Mundial, World Development Report 1990. Poverty, Banco Mundial, Washington, 1990.

⁸ Ver: CEPAL, "El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90", en Notas sobre la economía y el desarrollo, no. 536, CEPAL, Santiago, noviembre 1992; "Panorama social de América Latina edición 1991", en Notas sobre la economía y el desarrollo, no. 517/518, CEPAL, Santiago, noviembre 1991.

requiere tener un marco estratégico común que dé sentido y eficacia a la multiplicidad de intervenciones e iniciativas de desarrollo.

Un posible elemento constitutivo de ese marco estratégico, que aquí vamos a presentar esquemáticamente, es intentar la integración y autocentramiento relativo del conjunto de agentes económicos populares que, en su mayoría, tienden a ser excluidos, o corren un alto riesgo de serlo, por las nuevas dinámicas de producción y comercio a escala mundial.

Se trata de un conjunto inorgánico, atomizado y poco articulado, pero como agregado cuenta con niveles de actividad económica y recursos materiales importantes aunque con niveles técnicos y organizativos que pueden ser sensiblemente mejorados. Para referirse a (una parte de) este conjunto ha predominado el término "sector informal" que se define como negación de lo dominante (lo "formal") y no como afirmación positiva de una lógica económica distinta.

2. Del sector informal a la economía popular

El "sector informal" suele delimitarse conceptualmente yuxtaponiendo -con ponderación variable- diversos criterios: actividad económica ilegal; establecimientos de tamaño pequeño; tecnología intensiva en mano de obra; baja productividad del trabajo; trabajo por cuenta propia, con bajos ingresos; comercio callejero, artesanías, servicio doméstico; baja o ninguna capacidad de acumulación; predominio de relaciones pre-modernas, como las relaciones de parentesco o las de maestro-aprendiz; valores solidarios; etc. etc.

El resultado termina siendo un conglomerado ad-hoc, que no responde a ninguna "macro-lógica" específica. Esta visión caótica se complementa con la idea de que estos agentes actúan en los intersticios, fuera de la lógica de la economía "formal" -privada o pública-, y que se expanden o contraen para compensar el movimiento de ésta.

Todos esos criterios se aplican a trabajadores individuales o a pequeños emprendimientos que participan independientemente en el mercado. El trabajo doméstico no mercantil queda afuera de esta categorización. Asimismo, los trabajadores asalariados que trabajan en las empresas "modernas" -privadas o estatales-, cualquiera sea su ingreso, no son vistos como parte de este conjunto económico, pues operan bajo la dirección inmediata de funcionarios que representan la lógica de la ganancia privada o del poder estatal.

Esta visión -básicamente empirista- de la economía informal, da lugar a tres corrientes de pensamiento respecto al qué hacer

con ella:

La corriente neoliberal,⁹ propone acabar con las regulaciones que ahogan la iniciativa de estos agentes económicos. Según esta corriente, el desmantelamiento del sistema legal que pretendió controlar la libre iniciativa privada, haría que estos agentes salgan de la informalidad (que para esta corriente se identifica con "ilegalidad"). Su congruencia con las versiones más radicales del "ajuste estructural" es evidente.

La corriente empresarial-modernizante, presente en los más diversos programas de gobierno, agencias internacionales y ONGs dedicadas a este sector, asume una concepción evolucionista de la empresa. Según ésta, a partir de millares de emprendimientos individuales o familiares se generarían -mediante la selección por la competencia-, cientos de empresas medianas y decenas de empresas grandes, todas ellas modernas. Esta corriente se propone acelerar esa evolución, y para ello evalúa con parámetros de la empresa tipo-ideal (alta capitalización, propietarización legal, acceso al crédito, alta productividad del trabajo, organización burocrática, etc.) la situación actual y el sentido de los cambios deseados a partir de los precarios gérmenes pre-empresariales. Incrementar la eficiencia (medida según estándares modernos) es el leit motiv que orienta las inyecciones de recursos para esa modernización. Esta no resultaría ya del libre juego del mercado (en esto se diferencia de la corriente anterior), sino de programas de desarrollo de las actividades informales -concebidos e implementados desde "arriba": desde el Estado y las agencias internacionales, con la mediación operativa de las ONGD. Esta corriente admite dos variantes: **i)** la *variante individualista*, que ve al empresario y la microempresa como germen del autodesarrollo, y **ii)** la *variante asociacionista*, que ve como condición del desarrollo la aglomeración de fuerzas productivas como cooperativas o formas similares.

La corriente solidarista, asociada principalmente a grupos de cristianos católicos, ve las estrategias familiares y comunitarias de sobrevivencia de los pobres como suelo social y cultural para extender horizontalmente -desde "abajo", desde lo local, desde las comunidades primarias, con el apoyo facilitador de las ONGD- valores de reciprocidad y solidaridad, encarnados en instituciones como la ayuda mutua, la cooperativa, la minga, la fiesta, la asamblea popular, etc. Esta corriente se propone asimismo contrarrestar los efectos negativos del mercado, el estado, y el poder

⁹ Ver: De Soto, Hernando, El otro sendero, La Oveja Negra, Colombia, 1987; De Soto, Hernando y Stephan Schmidheiny (Eds.), Las nuevas reglas del juego. Hacia un desarrollo sostenible en América Latina, Ed. Oveja Negra, Bogotá, 1991.

político.

Hay una cuarta propuesta posible, que se distingue por su sentido de las anteriores, aunque puede tomar elementos de ellas:

La construcción de una economía popular, a partir de la matriz de actividades económicas cuyos agentes son los *trabajadores* del campo y la ciudad, dependientes o independientes, precarios o modernos, propietarios o no propietarios, manuales o intelectuales. Esta propuesta no idealiza los valores ni las prácticas populares actuales, ni tampoco propone superarlas teniendo como meta alcanzar la modernidad capitalista. No supone la desconexión del mercado capitalista ni plantea su proyecto 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 su interfase, previendo que el actual proceso de desmantelamiento dará paso necesariamente a la generación de nuevas formas estatales.¹⁰

Esa construcción debe reconocer los puntos de partida económicos, políticos y culturales (la "matriz socioeconómica básica de la economía popular"), que son a la vez sus puntos de apoyo y su objeto de transformación. El objetivo es lograr la solidaridad orgánica entre estos elementos, donde el desarrollo de unos elementos contribuya al de otros. Esto supone propiciar la constitución de relaciones de interdependencia, materializadas en intercambios mediados por relaciones mercantiles o bien directamente sociales, entre unidades domésticas de una misma comunidad y entre comunidades, creando las bases para nuevas identidades colectivas y para la creciente sustentabilidad del desarrollo popular.

A diferencia de un enfoque limitado a mejorar la situación de segmentos participantes en un proyecto puntual, aquí se apunta además a la constitución de nuevas macroestructuras que estimulen y sostengan su proceso de desarrollo.

¹⁰ Esta propuesta ha sido avanzada en varios trabajos del autor, utilizados parcialmente para elaborar este capítulo: *Ciudades sin rumbo*, SIAP-CIUDAD, Quito, 1991; "Contribuciones..." (op.cit.); "Del sector informal a la economía popular: un paso estratégico para el planteamiento de alternativas populares de desarrollo social", PONENCIAS del *instituto fronesis*, # 1, Quito, 1992; "Economía popular y vivienda (Entre el sistema global y el barrio)", PONENCIAS del *instituto fronesis*, # 3, Quito, 1992.

3. La posible construcción de una economía popular

El punto de partida económico

¿Cuáles son los componentes 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 ¹¹ con el objetivo de lograr la reproducción transgeneracional de la vida -biológica y cultural- de sus miembros. Esto no se reduce a los segmentos más pobres de cada sociedad, sino que abarca a todos los "trabajadores", desde sectores pobres, pasando por sectores medios de alta vulnerabilidad (propensos a caer bajo la línea de pobreza) hasta otros sectores medios cuya reproducción sigue dependiendo de la realización ininterrumpida de su fondo de trabajo.

Los recursos de la economía doméstica incluyen no sólo el posible despliegue de energía de trabajo y sus elementos intangibles -destrezas, habilidades y conocimientos técnicos, organizativos, etc.-, sino también activos fijos -tierras, vivienda/local de habitación, producción o venta; instrumentos e instalaciones; artefactos de consumo; etc. Esos activos y capacidades son formados o apropiados 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 algunos de sus elementos puedan tener un valor redimible en el mercado, lo que predomina en su configuración es su valor de uso o su carácter de reserva de valor para eventuales emergencias. A nivel de la comunidad de economías domésticas, se agregan otras relaciones y recursos colectivos: tierras de uso común, infraestructura física, centros y redes de servicios, organizaciones corporativas y sociales en general, etc.

Un balance de los recursos y flujos internos y externos de esta agregación de economías domésticas, base de una posible economía popular, mostraría que: **i)** Aunque su principal recurso es el capital humano, incluye también importantes medios de consumo durable y medios de producción acumulados; **ii)** El principal rubro de su contribución a la economía nacional es la reproducción y oferta de fuerza de trabajo a cambio de un salario; ¹² **iii)** También

¹¹ El fondo de trabajo está formado por el conjunto de las diversas (en cantidad y calidad) capacidades de trabajo de los miembros de la unidad doméstica, niños, jóvenes, adultos y ancianos, hombres y mujeres.

¹² Una parte de estos flujos de trabajo y salario pueden ser de orden internacional, con un peso creciente según se viene

produce y pone en circulación una considerable corriente de bienes y servicios producidos para el mercado, destinados a otras economías domésticas (dentro de la economía doméstica agregada) o al resto de la economía (economía empresarial capitalista o economía pública). Asimismo puede ser importante el porcentaje internacional de estos flujos, sobre todo en zonas de frontera abierta.¹³ **iv)** Sus transacciones con el resto de la economía - nacional o internacional- se hacen según ciertos términos del intercambio, uno de cuyos elementos principales es el salario real. Sin embargo este precio relativo (el salario monetario en relación al valor de una canasta de bienes de primera necesidad) no es el principal determinante de los resultados de ese intercambio. En efecto, las variaciones en los precios de los medios de producción, del crédito, etc. respecto a los de los bienes y servicios que ofrece, tienen gran influencia sobre la calidad de vida de sus integrantes; **v)** Además de sus relaciones con el resto de la economía, la economía doméstica agregada tiene dos niveles de intercambio internos: **a)** el ya mencionado, entre unidades domésticas, fundamentalmente mercantil, pero que incluyen también trueques e intercambios directos de trabajo social cooperativo, solidario, y **b)** intra-unidad doméstica, que incluye intercambios fundamentalmente no mercantiles entre miembros de la misma.

Las relaciones de producción en la economía doméstica y los alcances de la comunidad

Las formas de trabajo doméstico suponen una *división "técnica" del trabajo* (es decir: no mediada por el mercado) en el interior de la unidad doméstica, entre unidades domésticas de una misma comunidad y eventualmente entre comunidades. Las relaciones de producción domésticas están organizadas como una sobreconformación de las relaciones de parentesco (de afinidad y consanguinidad), étnicas, de vecindad u otras, constitutivas de cada nivel de la economía doméstica.¹⁴

Cuando algunas de estas unidades son tratadas por los agentes

reconociendo (un emigrante rural mexicano envía un promedio de 1000 dólares al año a su familia; en 1989 el conjunto de países en desarrollo recibió cerca de 25.000 millones de dólares por este concepto, lo que puede alcanzar al 5% del PNB en algunos casos); ver: PNUD, Human Development Report 1992, PNUD, Nueva York, 1992.

¹³ Por ejemplo, ya ha sido demostrada la capacidad competitiva de la producción campesina centroamericana de productos exportables. Igualmente, en Colombia se estima que un 32% de la producción agrícola exportable es producida por campesinos; ver: Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza/PNUD, La economía popular en América Latina -una alternativa para el desarrollo-, PNUD, mimeo, Bogotá, julio 1991.

¹⁴ El hecho de que no sean relaciones capitalistas de producción no excluye la existencia de explotación sobre bases de género, generacionales o étnicas.

externos como "microempresas" atrasadas ¹⁵, se ocultan las diferencias cualitativas respecto a esa forma de organización denominada "empresa": las relaciones interpersonales son determinantes, y tienen un gran peso las relaciones afectivas, de parentesco, étnicas, de vecindad, ideológicas, etc.; las relaciones de producción no se objetivan en una burocracia; su objetivo no es la acumulación ilimitada, etc.

La *apropiación de recursos* en el interior y entre economías domésticas -medios de producción o de consumo, conocimientos, etc.- no está entonces regida exclusivamente por las leyes del mercado, aunque está articulada con éstas: incluye mecanismos como el de la distribución de recursos según ciertas reglas de reciprocidad, la ocupación de hecho de tierras y 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, etc.

Estas acciones individuales o colectivas pueden ser ejercidas también contra los intereses de otras unidades igualmente populares. En todo caso, lo que los agentes económicos populares consideran un acto económico legítimo y de acuerdo a usos y costumbres -generalmente asociados a la necesidad de reproducción de la vida biológica y cultural de sus miembros- puede no coincidir con las reglamentaciones jurídicas de la sociedad ¹⁶.

El peso de las relaciones económicas (mercantiles y no mercantiles) intra-economía popular es relativamente alto, y muchas de las actividades que allí se realizan cumplen a nivel macrosocial un papel más redistribuidor que creador de riqueza (la intermediación informal "socialmente innecesaria", por ejemplo). En cualquier caso, no puede postularse que este agregado sea una "economía de solidaridad", en el sentido de que sus relaciones internas son predominantemente solidarias y no competitivas ¹⁷. El grado y las formas de solidaridad deberán ser determinados en cada caso y coyuntura local o nacional específica.

¹⁵ Por ejemplo, un *leit motiv* de los programas de capacitación para microempresas del BID es lograr que los alumnos aprendan a "separar familia de empresa", visto como requisito para que pasen a ser parte del sector formal.

¹⁶ Ver: Hardoy, Jorge E. y David Satterhwaite, *La ciudad legal y la ciudad ilegal*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987.

¹⁷ Ver: Razeto, Luis, "Sobre la inserción y el aporte de la economía de solidaridad en un proyecto de transformación social", en Haak, Roelfien y Díaz, Javier (editores), *Estrategias de vida en el sector urbano popular*, FOVIDA/DESCO, s.l., 1987; *Economía Popular de solidaridad. Identidad y proyecto en una visión integradora*, Programa de Economía del Trabajo, Santiago, julio 1990.

Es necesario diferenciar que, en lo que hace a sus reglas de distribución del producto, hay dos niveles distintos: **a)** entre los miembros de una dada unidad: basadas en la reciprocidad más que en la productividad individual o en relaciones de poder; **b)** entre los miembros de una dada comunidad y de diversas comunidades: basadas en la combinación de una fuerte concurrencia y ciertas reglas de reciprocidad, vigentes dentro de ciertos ámbitos más o menos limitados;

Las relaciones de reciprocidad, debiendo ser objetivamente reconocidas, no dejan demasiado espacio para la idealización de que han sido objeto por algunas corrientes de la educación o de la promoción popular. Asociar automáticamente comunidad con las formas más generosas y solidarias de reciprocidad es un error usual, inspirado por un pensamiento ideológico.¹⁸

Para contribuir a la construcción de una economía popular será necesario analizar más objetivamente la relación entre "solidaridad" e interés, relación que puede efectivamente estar matizada y regulada por reglas morales que tienden a mantener la existencia de la comunidad como tal. También será necesario analizar otras relaciones que pueden sostener los intercambios materiales, como las de autoridad, o las de poder político, reflejadas en diversas formas de clientelismo y compadrazgo.

La fascinación moral por la comunidad sólo puede sostenerse racionalmente si se piensa en el modelo de comunidad aislada. Entre otras cosas, la categoría de comunidad implica lógica y realmente el concepto de "los no pertenecientes a la comunidad", o "las otras" comunidades, para las cuales no se aplican los mismos valores y reglas de comportamiento. Pueden aplicárseles reglas de intercambio muy lejanas de la reciprocidad generalizada o incluso ser vistas como enemigas. Estas reglas pueden incluir la apropiación por el robo o la ocupación, o la competencia por recursos de inversión pública o privada.

Pero 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 es una superación moderna de las limitaciones de la comunidad -basada en relaciones "locales" de parentesco, territoriales, o incluso culturales en sentido más amplio (idioma, ancestros comunes, etc.). Pero se basa en la relativa subsunción de las otras identidades y formas de existencia, así como en su reconfiguración y adecuación para los

¹⁸ Ver: Sahlins, Marshall, Stone Age Economics, Tavistock Publications, Londres, 1972.

valores y normas de vivir en sociedades heterogéneas.¹⁹

Las tensiones de la economía popular

El referente empírico del concepto propuesto de "economía popular" sólo ha sido hasta ahora su posible matriz generadora: un *segmento económicamente inorgánico* del sistema capitalista. En esto diferimos de quienes utilizan ese término para referirse a las actividades económicas populares en su estado actual.

En ese sentido, cuando hablamos de ECONOMIA POPULAR nos referimos a una *posible pero aún no constituida* configuración de recursos, agentes y relaciones que, manteniendo algunas características cualitativas centrales del conjunto de economías domésticas, institucionalizaría a ese nivel agregado nuevas reglas de regulación del trabajo y de la distribución de sus resultados, *articulándose como subsistema* en relación al conjunto de la economía.

En contraposición con la *economía del capital*, cuyo sentido está dado por la acumulación, *el sentido de esta verdadera economía del trabajo estaría dado por la reproducción ampliada - mediante el trabajo- de la vida biológica y cultural de sus miembros*. Considerando la tendencia a excluir una parte significativa de la población del acceso a recursos para su reproducción, y dado el vacío de alternativas económicas integradoras, hay una mayor probabilidad de *construir* ese subsistema en la época actual.

No es entonces el tamaño de sus elementos,²⁰ ni la ausencia de control por parte del estado, ni su productividad, ni el tipo de bienes o servicios que produce, sino la calidad de sus relaciones y el sentido de sus productos lo que caracteriza a la economía popular. *Desde su perspectiva, el capital humano no es visto como recurso externo que se puede explotar subordinándolo a una lógica de acumulación, sino como un acervo inseparable de la persona, de la unidad doméstica y, por extensión, de la comunidad y la sociedad, cuyo desarrollo eficaz incluye inmediatamente la mejoría en la calidad de vida de sus miembros.*²¹

Tampoco caracteriza a la economía popular el carácter no

¹⁹ Ver: Heller, Agnes, *Sociología de la vida cotidiana*, Ediciones Península, Barcelona, 1977; también: Coraggio, José Luis, "Participación popular y vida cotidiana", en *Ciudades sin rumbo*, CIUDAD-SIAP, Quito, 1991.

²⁰ Hay casos como "MANOS del Uruguay" que incluye más de 1000 productoras y exporta buena parte de su producción.

²¹ Siendo rigurosos, no quisiéramos utilizar el término "capital humano" de esta manera, sino sólo para referirnos a las energías y capacidades humanas cuando son incorporadas como fuerza productiva del capital. Sin embargo, dado que se ha dado un uso extendido del término en el sentido más amplio, estamos usándolo de esa manera para facilitar el diálogo.

mercantil de sus actividades. El peso relativo de actividades mercantiles y no mercantiles no es permanente, sino que depende de los costos y ventajas alternativas del uso de la capacidad de trabajo. Por lo demás, su dinámica -como anticipa en su estado de agregado aún inorgánico- puede ser contradictoria. Por ejemplo, si se logra aumentar los ingresos salariales, puede aumentar el consumo de mercancías de origen capitalista, reducirse el trabajo independiente mercantil y no mercantil y en consecuencia reducirse el grado de autonomía relativa. Del mismo modo, un aumento de los ingresos "externos" de este agregado inorgánico no siempre traería una dinamización interna acumulativa, al producirse fuertes filtraciones hacia el sector empresarial y la economía pública (impuestos).²²

Igualmente, un aumento de la demanda por sus productos puede llevar a un desarrollo de las unidades productivas, pero eso en algunos casos puede sacarlas del ámbito popular y pasarlas al empresarial capitalista. Normalmente, el "desarrollo del sector informal" implicará un proceso de diferenciación -mediante la concentración y centralización de recursos acompañada del desarrollo de relaciones capitalistas-, es decir, una fuga de recursos del mismo sector informal. El punto de partida es, entonces, un agregado básicamente inorgánico, subordinado e inestable que, librado al juego de fuerzas del mercado, no podría ir colectivamente más allá de la reproducción inmediata y desigual de sus miembros.

Por otra parte, la atomización, la baja generación de excedente económico, una alta competitividad y un bajo umbral de entrada, son características que impiden una concentración y centralización en grandes unidades dentro del sector, tendencias propias en cambio del desarrollo económico capitalista. Esto no obsta para que se den procesos de solidaridad mecánica, con comportamientos cuasi-monopólicos, como puede ser el caso de las asociaciones de transportistas urbanos o ciertas redes de comercialización de productos agrícolas o artesanales.

4. Algunas precondiciones para la construcción de una economía popular y el desarrollo humano

²² A este respecto puede verse: Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza/PNUD, La economía popular en América Latina -una alternativa para el desarrollo-, PNUD, mimeo, Bogotá, julio 1991. Dada su definición de economía popular, los autores ven la masa salarial como demanda *externa* para la producción informal, pero en todo caso analizan el efecto de un alza de salarios concluyendo que "...el comportamiento y dinámica del llamado 'fondo salarial', se convertirá en variable capaz de explicar, en buena medida, la dinámica de la pequeña producción urbana popular y una parte importante de la indisoluble unidad existente entre ésta y la llamada economía salarial moderna", en particular los sectores de salarios medios y altos. Se menciona asimismo la existencia de elasticidades ingreso negativas, lo que apoya la idea del efecto de sustitución.

Las especificidades del punto de partida de la producción en la economía popular se expresan sólo muy parcialmente en la baja productividad, medida con los criterios del sector moderno. Su diferencia cualitativa se expresa mejor en la alta proporción de insumos de energía humana física respecto a los insumos de conocimiento que requieren sus procesos de producción y circulación y, dentro de los insumos de conocimiento, en el mayor peso relativo del conocimiento común, basado en la práctica, respecto al teórico-científico. Sostenemos que, siendo su mayor recurso el capital humano, un cambio en estos indicadores no necesariamente requiere el paso a una empresa capitalista.

En otros términos, siendo un subsistema económico regido no por la acumulación del capital monetario sino por la reproducción ampliada de su capital humano, su constitución y desarrollo -y su contribución al desarrollo de los otros sectores de la economía- dependerán del cambio de calidad de este último capital, manteniendo su centralidad.

Pero el crecimiento y cambio de calidad de este sector no puede resultar de acciones aisladas, locales, cualitativamente significativas pero insignificantes para lograr un cambio estructural. Por ello se requerirá de un esfuerzo coordinado fundante, que incluye, entre otras cosas: **a)** una reorganización de sus relaciones, comportamientos y expectativas internas, equivalente por sus alcances a las que se están produciendo en la economía empresarial moderna y en la administración pública; **b)** lograr relaciones de intercambio más equitativas con los otros sub-sistemas económicos -la economía empresarial capitalista y la economía pública-; **c)** una adición substancial de aquellos recursos productivos externos -es decir, no reproducibles actualmente en su interior- que limitan su desarrollo; entre otros: tierra y servicios de infraestructura, crédito, tecnologías y recursos educativos, de salud, etc. dirigidos a este nuevo desarrollo.

La apropiación de esos recursos podrá ser hecha a través de: **i)** la reducción o anulación de las actuales transferencias de este sector hacia el resto de la economía (sistema fiscal en general, socialización de la deuda externa); **ii)** la regulación de un intercambio mercantil justo, incluidos justos salarios por la fuerza de trabajo; ²³ **iii)** las donaciones de agencias de ayuda y ONGs, **iv)** la redirección y coordinación sinérgica de las políticas sociales públicas remanentes, **v)** la transferencia de recursos a partir de procesos políticos (reivindicaciones de tierras públicas, reforma agraria, tasas de crédito preferenciales, subsidios a los servicios públicos utilizados, etc.), **vi)** el

²³ De hecho, una parte de las transferencias de este sector al resto de la economía no son transferencias de *excedente*, sino del valor de parte de sus medios básicos de vida.

desarrollo e internalización de su reproducción (en la medida que vaya haciéndose cargo de una mayor parte de los servicios de salud, educación, fondos de seguridad social, crédito, investigación tecnológica, construcción de infraestructura física, etc. etc.), lo que a su vez puede crear otras limitantes externas que deberán ser encaradas a su tiempo.

¿Es posible lograr un consenso para movilizar los flujos económicos fundantes que requiere construir una economía popular? Están, por supuesto, las justificaciones morales en nombre de la equidad y la calidad de vida de las mayorías. Pero esta aproximación tiende a desembocar en la focalización para aliviar la pobreza, perpetuando una situación conflictiva e inestable en tanto depende de una continuada voluntad política. Por ello interesa explorar la posibilidad de una transformación estructural, que pueda crear bases de autosustentación popular y en el mediano y largo plazo convenir incluso a las economías capitalista y pública. Entre otras razones, pueden argumentarse las siguientes:

En primer lugar, el sector empresarial capitalista debe, en cualquier caso, derivar una parte del excedente del que se apropia para sustentar una política asistencialista, porque su propia viabilidad económica requiere mantener dentro de niveles soportables la exclusión económica permanente de masas urbanas y rurales. Pero las necesidades básicas no tienen límite -lo que las convierte en una cuestión continuamente politizable-, y los costos de satisfacerlas de manera permanente y dinámica pueden reducir la competitividad y la capacidad del sector capitalista para seguir generando excedentes suficientes para cubrir a la vez su propio desarrollo y esa cuota de compensación social. Si existe la alternativa de una inversión inicial que ponga en marcha un proceso de reproducción de las mayorías que las haga más directamente responsables de su situación, y que no requiera un flujo continuo de transferencias, puede ser más conveniente para el capital.

En segundo lugar, la reversión inicial de recursos puede verse como un aporte estratégico de excedente, no por razones morales o políticas, sino para desarrollar otro polo económico interno, también moderno, de alta calidad, cuyo proceso de producción entrará en relación no sólo con ofertas y demandas del sector empresarial capitalista sino con los mercados internacionales, contribuyendo así directamente a la dinámica del desarrollo nacional;

En tercer lugar, el subsistema de economía popular no sólo produce bienes sino que reproduce el capital humano, de cuya calidad depende también la competitividad dinámica del sector empresarial capitalista.

Como punto de referencia para eventuales cálculos, cabe plantear un modelo de flujos económicos basado en el criterio de transparencia y justicia fiscal. Esto va de acuerdo con el principio teórico -impulsado hoy por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en nombre de la eficiencia del mercado-, de que cada quien debe pagar por lo que recibe (que implica *recibir un equivalente de lo que se paga*). Esto supone revisar las políticas fiscales, de modo que los aportes agregados de los sectores populares sean revertidos en obras y servicios eficientes, dirigidos a potenciar y articular la misma economía popular, en particular en relación a su capital humano. Según esto, no debe admitirse ninguna transferencia oculta de recursos desde la economía popular a la economía empresarial capitalista o estatal. Esto supone, por el otro lado, que los costos de las obras de infraestructura y los servicios públicos que requiera para su competitividad el sector empresarial capitalista sean socializados dentro de ese mismo sector, sin hacer recaer la carga sobre los sectores populares.

Pero esto no sería suficiente: ya hay mucha expropiación acumulada, y el punto de partida mismo debe ser corregido. Una rectificación indispensable es *revisar la socialización del pago de la deuda externa*. Quienes se beneficiaron con ella deberían pagar lo que reste de ella, y lo que han pagado injustamente los sectores populares debería revertirse a ellos a través de operaciones especiales en su beneficio (*swaps*, etc.).²⁴ Posiblemente así el sector capitalista se interesará más en la renegociación de una deuda que deberá pagar con sus propios recursos. Los sectores populares no deben contribuir a pagar la deuda de otros en nombre de la competitividad del sector capitalista, en base a la promesa de que luego vendrá el rendimiento de esa inversión en términos de derrame, pues un derrame capaz de reintegrar la sociedad está fuera de las posibilidades que abren las nuevas tecnologías, aún en el caso de que hubiera una normalización de la inversión capitalista. Por lo demás, los sectores populares ya están haciendo un aporte forzado a la competitividad, a través de las bajas remuneraciones que reciben por su trabajo.

Es importante destacar que, por más que se descentralicen los servicios sociales a nivel local y autogestionario, una parte de la política social deberá siempre permanecer en la esfera pública nacional, sea por razones de eficiencia económica o de equidad distributiva. Una vez medida la efectiva contribución de la economía popular al erario público, se pueden redimensionar las políticas sociales, y las ganancias en eficiencia que se registren

²⁴ Esto no siempre coincide con los *swaps* impulsados por ONG internacionales para promover sus propios objetivos en los países en desarrollo.

por la reforma administrativa del estado serán en beneficio de estos sectores, lo que hará que la reforma del estado sea una cuestión de interés directo de las mayorías.

Igualmente, como se dijo, es indispensable dotar a la economía popular de recursos productivos, a través de la asignación de tierras u otros recursos públicos. Una parte del crédito y la ayuda para el desarrollo debe ir a estos sectores, que deberán pagar por ella cuando sea reembolsable (y otro tanto hará el sector capitalista). En la medida que los subsistemas económicos y sus infraestructuras estén ya relativamente articulados o compartidos, no se trata de hacer diferenciaciones físicas sino de imputar las responsabilidades y usos correspondientes. No se está hablando entonces de dualizar estructuras físicas o administrativas, sino de hacer claras imputaciones de ingresos y gastos, y de diseñar programas diferenciados, aunque complementarios desde una perspectiva nacional, admitiendo que la economía está compuesta por tres subsistemas que responden a lógicas distintas.

Con este recomienzo, la economía popular puede dejar de ser un agregado informe y desarrollarse como un polo integrado e integrador de la economía nacional, con su propia lógica pero abierto, con intereses colectivos que pueden diferenciarse de los intereses del capital, si bien estableciendo relaciones de mutuo beneficio con ese sector. Por lo pronto, el desarrollo del capital humano se traduce en la disponibilidad de una fuerza de trabajo con las habilidades que requiere la competitividad internacional y, por otro lado, a partir de las actuales circunstancias, un crecimiento del sector empresarial capitalista no necesariamente es negativo para la economía popular. El conflicto surge si se pretende fundar la acumulación privada en el sacrificio del sector popular, o si se compite por dotaciones originarias de recursos naturales o bienes públicos.

5. El sentido político-democrático de construir una economía popular

La definición amplia que adoptamos de esa posible economía popular y de su matriz socioeconómica básica (mucho más abarcadora que los segmentos de extrema pobreza o que el sector informal) tiene motivos políticos, en un doble sentido:

Primero, por estar pensada desde el proyecto de ampliación de la capacidad de los sectores populares para determinar las condiciones de su vida, sea por su gestión directa, sea por su peso en el sistema democrático que determina las políticas estatales,

Segundo, porque, con una mayor autonomía material, las mayorías

populares pueden contribuir a una democratización y estabilización efectiva del sistema político, convirtiéndose en un componente básico de la autodeterminación nacional, sin la cual es prácticamente imposible incidir en las necesarias transformaciones en el orden internacional.²⁵

Por el contrario, aceptar la focalización en los sectores indigentes, implicaría que "lo popular" excluye a las capas de sectores medios, a los técnicos y profesionales, a los obreros calificados, etc. Esa segregación llevaría de hecho a reducir la acción popular a la reivindicación frente al estado, a continuar su dependencia de donaciones y servicios "externos", o al acceso a créditos limitados difíciles de reembolsar. Equivaldría, sobre todo, 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 autónomos.

Para que del campo popular surja un proyecto alternativo de desarrollo o transformación societal es necesario que previa o simultáneamente gane autonomía relativa en su reproducción material y cultural, para lo cual debe constituir una economía popular capaz de autosostenerse y autodesarrollarse en vinculación abierta con la economía capitalista y la pública. Tal opción es imposible para el estrato separado de los informales o los indigentes. Y, sobre todo, no podría ser una contribución a una alternativa civilizatoria como la del desarrollo humano.

Para ser dinámica, la economía popular 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, a las ONGD, a movimientos reivindicativos -como los movimientos barriales y sindicales, de la juventud, de liberación de la mujer, de consumidores²⁶-, a movimientos con fundamentos ideológicos distintivos -como las comunidades eclesiales de base, etc. Debe incorporar redes de subsistencia y redes de intercambio

²⁵ A este respecto, es fundamental revisar la oposición hacia el estado que acompaña una también insostenible idealización de la sociedad civil. Cuando haya condiciones favorables, las ONGs deberían considerar la posibilidad de fortalecer la capacidad de instancias estatales para diseñar políticas más autónomamente, antes que adherir pasivamente a las de las agencias internacionales. De lo contrario, las políticas comienzan de hecho a ser diseñadas a niveles globales, lo que hasta ahora no da buenos resultados para América Latina, y por otro lado resta espacio a las mayorías para cuestionarlas y mucho menos para participar en su diseño. Para un análisis sobre el caso de las políticas educativas, ver el trabajo citado en nota 1.

²⁶ La filosofía de algunos movimientos de consumidores de orden global puede ser congruente con la propuesta de desarrollo humano y movilizar importantes recursos económicos y políticos en el Norte y en el Sur. Ver, por ejemplo: International Organization of Consumers Unions (IOCU), El poder de los consumidores en la década de los noventa, Santiago, 1992.

cultural y científico, a organizaciones usualmente reconocidas como productivas y a otras generalmente no reconocidas como tales (como el movimiento de educación popular, o los clubes deportivos).

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

La autonomía total es imposible, y hasta indeseable, de modo que se trata de articular niveles de autonomía popular doméstica, comunitaria, local, nacional, con niveles de heteronomía provenientes del sistema capitalista nacional y, cada vez más, mundial. En todo caso, la autonomía no puede ponerse como condición previa de la eficacia, sino que debe ir construyéndose sobre la base de propuestas eficaces, que constituyan una alternativa a la dependencia del derrame proveniente de crecimiento del capital mundial.

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 inmediatez y la fragmentación, plantear *proyectos de desarrollo social desde la comunidad*. Proyectos que superen la visión de que el principal medio de control es la propiedad de medios de producción, advirtiendo la importancia de incidir democráticamente sobre las políticas del estado u otras agencias que asignan recursos, así como de ejercer una fuerza económica unificada en el mercado.

Dado el carácter proyectivo pero a la vez político de esta propuesta, se instala aquí una tensión entre la presión de las necesidades urgentes y la prefiguración de nuevas relaciones. Esa tensión 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 -desde ONGD hasta movimientos y partidos políticos-, que pretenden orientar estratégicamente las acciones populares. Conjugar ambos elementos es fundamental para avanzar en el desarrollo humano.

Conjugando en un mismo proceso la acción y la reflexión, 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 ayudará un proceso de ampliación de la gama de situaciones prácticas que, al ser problematizadas, cuestionan el mundo de la vida -es decir, lo inconsciente y por tanto incuestionable-, enriqueciendo la concepción del mundo por parte de los sectores populares y suscitando el planteamiento de objetivos cada vez más ambiciosos, sin por ello abandonar el pragmatismo característico de la vida cotidiana.²⁷

Pero ese proceso se acelera si cabalga sobre *experiencias económicas exitosas*, que vayan dando seguridad a los participantes para emprender otras tareas. En todo caso, los aspectos subjetivos, la constitución de un sujeto popular heterogéneo, internamente democrático, no pueden ser presupuestos, sino que son un resultado posible que sólo puede lograrse junto con el arduo proceso de comprensión y resolución de los problemas inmediatos que sean capaces de ir planteando los sectores populares.

La difícil tarea que tiene la acción política es partir del interior de esa matriz socio-económico-cultural, para desarrollar una cultura popular no subordinada pero abierta al mundo, combinando la lucha simbólica y la lucha por la reproducción material. Es esencial entonces no admitir la separación entre lo simbólico y lo material. Porque entre otras cosas se trata de participar, ideológica pero sobre todo prácticamente, en la definición del sentido de las nuevas políticas estatales, de las agencias internacionales, de las ONGs, pero también de los mismos actos económicos que constituyen 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.

²⁷ 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 de abastecimiento urbano que advierte la necesidad de articularse más orgánicamente en sus intercambios con comunidades rurales, asumiendo a la vez los problemas de esos interlocutores. O el de una comunidad que implementa formas de control de la competencia entre sus miembros, en tanto pueda afectar la sobrevivencia de todos. Tal vez uno de los ejemplos autogestionarios más destacados en la región es el de Villa El Salvador, en Lima, con 250.000 habitantes organizados en más de 3000 organizaciones y su propio gobierno distrital (Equipo Técnico de la Municipalidad de Villa El Salvador, Mapa Social Villa El Salvador y su proyecto popular de desarrollo, Lima, 1989).

Esta tarea sólo puede ser emprendida por múltiples agentes (políticos, promotores del desarrollo, dirigentes sociales y corporativos, asistentes sociales, investigadores, pastores, técnicos y profesionales, artistas, educadores, etc.) incluidos en un amplio movimiento cultural, que abarque múltiples formas organizativas -tradicionales y nuevas- y dimensiones de la acción social, que incluya múltiples identidades de lo popular, que tolere ritmos no sincronizados de avance -admitiendo numerosos puntos de iniciativa, que puedan incluso turnarse en mantener el dinamismo, sin apelar a una prematura y tal vez inconveniente centralización- mientras la experiencia se va decantando y la reflexión va haciendo inteligible el movimiento de conjunto y desarrollando un nuevo paradigma social.