

## **Aclaración de algunos presupuestos del enfoque de la economía popular urbana**

José Luis Coraggio, agosto de 1997

### **1. ¿Qué es la “economía urbana”?**

El término “economía urbana” es disciplinariamente sesgado y ambiguo. Es *disciplinariamente sesgado* porque la definición misma de “urbano” suele ser reducida a la delimitación de territorios (la “mancha urbana”), caracterizados por un cierto modo de organización física (contigüidad, densidad) de asentamientos humanos de cierto tamaño (más de 2.000, o de 20.000 habitantes según el criterio adoptado por cada país). No es entonces por el modo de vida, ni por la densidad de ciertas relaciones entre sus miembros, ni por las actividades de producción que lo caracterizan, por ejemplo, que se define un asentamiento como urbano. Este criterio inicial imprime a cada asentamiento urbano una denotación de “continente”, y transfiere el sentido de “urbano” a todo lo que está o transcurre “adentro” de sus límites, como la actividad económica. Según esto, “economía urbana” sería la actividad económica “localizada” dentro de los límites de territorios urbanos.

Es *ambiguo* porque puede referirse tanto a la economía de una ciudad como al sector de una economía regional, nacional o mundial cuyos establecimientos productivos (de bienes o servicios) y mercados están predominantemente asentados en aglomeraciones urbanas. En cualquiera de los dos casos, la “economía urbana” así definida no es un todo autocontenido, sino que se vincula necesariamente con procesos, recursos, agentes y territorios no urbanos. Es, por tanto, un recorte del sistema económico que no responde a la identificación de redes, subsistemas o circuitos económicos relativamente cerrados, con un alto grado de articulación interna o con un sentido expreso compartido, sino a una delimitación extraeconómica previa. Pero esta cuestión no es relevante para esta presentación.<sup>1</sup>

En todo caso, para despejar la ambigüedad indicada, hay que aclarar si nos estamos refiriendo a una economía urbana *local* (denotándola con el nombre de la ciudad) o al agregado de actividades económicas urbanas del conjunto de ciudades pertenecientes a un departamento, provincia, país o región no jurisdiccional. Para simplificar, en lo que sigue vamos a limitar el alcance de la discusión a la economía de una ciudad. Además, lo haremos para una ciudad en general, aunque estaremos pensando en la escala de ciudades intermedias o grandes.

---

<sup>1</sup>Sobre esto puede verse: José L. Coraggio, "Los complejos territoriales dentro del contexto de los subsistemas de producción y circulación", Textos, N° 2, CIUDAD, Quito, 1987

## 2. El contexto de la economía urbana: globalización del mercado y reforma de las funciones y peso económico del estado

En los sesenta se solía diferenciar cualitativamente la economía nacional de la economía urbana, afirmando que la primera era relativamente “cerrada”, autocontenida en sus interacciones y mecanismos endógenos de regulación y cambio, mientras que la última era un caso extremo de economía “abierta”, con su evolución más sujeta a determinantes exógenos, sin mecanismos propios de regulación. Ubicada en redes de mercados que sólo se cerraban a escala regional o nacional (si es que no internacional), la ciudad era un caso extremo de economía sometida a impulsos externos, limitada a acomodarse y volverse atractiva para inversiones “externas”, esencialmente responsable por proveer a bajos costos las condiciones requeridas para la producción. El parque industrial aparecía como el *sine qua non* del cumplimiento de esas funciones. La estructura de la economía de la ciudad era analizada sobre todo en términos de la diferenciación entre el sector orientado a mercado externos, generalmente considerado la “base económica” de la ciudad, y el sector dirigido a los mercados intraurbanos, fuera de bienes de consumo o de insumos. La visión de que la existencia de una ciudad dependía de que cumpliera funciones en el sistema más amplio de mercados privilegiaba un enfoque mercantilista y centrado en la promoción del sector “externo” como clave de su desarrollo.<sup>2</sup>

Hoy esa caracterización de la economía urbana y esa visión del desarrollo es la generalizada en el análisis de las economías *nacionales* de la periferia latinoamericana! Y como en aquel caso, se debe volver a plantear la cuestión de que el llamado sector “no básico”, o dirigido al mercado interno, puede ser en realidad la base de la competitividad de la economía local o nacional en el sistema ahora global de mercados.

En aquella visión, sólo escalas y grados de desarrollo local significativos podían agregar el mercado intraurbano como factor de localización y atractivo adicional a las inversiones en la ciudad. Además, la existencia de un estado nacional con capacidad para intervenir y diferenciar artificialmente el territorio era un recurso político para frenar los procesos circulares negativos que ampliaban la brecha entre ciudades o regiones con diverso grado de desarrollo. La comúnmente utilizada “estrategia de los polos de desarrollo” fué representante cabal de esa época.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup>Como ejemplo de esa discusión, puede verse: Tiebout, Charles M., The Community Economic Base Study, Committee for Economic Development, New York, 1962. También puede verse: José L. Coraggio, "El futuro de la economía urbana en América Latina (Notas desde una perspectiva popular)", Medio Ambiente y Urbanización: La ciudad latinoamericana del futuro, Año 10, 43-44, IIED-AL, Buenos Aires, Junio-Setiembre 1993.

<sup>3</sup>Sobre esto puede verse: A. Kuklinski (editor) Regional Development and Planning: International Perspectives, Sijthoff-Leyden, The Netherlands, 1975. También: José L. Coraggio, "Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo", EURE, Vol 2, N° 4, Santiago, 1972.

Siempre fué una dificultad en la investigación de la economía urbana, atada a la definición previa y extra-económica de sus límites -entre urbano y no urbano o entre ciudad xx y resto de la economía-, que la dinámica de tal economía no podía ser reducida a la de objetos y agentes localizados o localizables. Por ello, el análisis de la economía urbana incorporaba el de “su” sector externo, con sus tendencias y posibilidades de enganchar la economía local a la nacional o internacional. Pero según esta concepción, a las diversas ciudades les correspondían sus propios sectores externos actuales o potenciales, pero la suma de estudios de los mismos no daba una comprensión cabal del sistema económico en el cual estaba inserta la economía de las ciudades, con lo que las proyecciones de escenarios posible tenían fundamentos débiles de conocimiento y se apoyaban ora en la extrapolación de tendencias empíricas, ora en proyectos deseados sin capacidad de incidir realmente en su concreción.

Hoy esa dificultad se ha acrecentado a niveles extraordinarios tanto en comparación con la perspectiva del modelo de desarrollo industrializador relativamente cerrado de los sesenta, como con la del desarrollo abierto del siglo pasado. Hoy los acontecimientos de mercados remotos pueden incidir de manera inmediata y contundente en las economías locales (un ejemplo reciente: el efecto Tequila). Hoy la ubicuidad de los procesos de producción y circulación, de los procesos de innovación, de los procesos de dirección y regulación, acentúan lo que, más que predominio de los factores exógenos sobre los endógenos, comienza a verse como disolución de la categoría de economía “interna” o “local” misma.

Por eso, a otro nivel, más que de economía internacional, se habla de economía global. Al globalizarse y reducir los tiempos de interacción, el mercado capitalista parece convertirse en el sujeto automático del que hablaba Marx, maquinaria naturalizada que se autonomiza de la voluntad de sociedades y estados y que impone sus propias leyes como constitutivas de la acción humana. Como condición de acompañamiento, se verifica la tendencia a traspasar poder, del ámbito político y la acción estatal al ámbito económico, claramente dominado por el capital privado y sus conglomerados globales. La reforma del estado formaliza y acelera esa tendencia y el sentido común legitimizador de las nuevas configuraciones de poder indica que no se deben contradecir las leyes naturales de la economía de mercado con intervenciones políticas que pretendan inducir desarrollos artificiales, “contra natura”.

Si vamos a pensar qué hacer desde nuestras ciudades o países, no podrá ser sin actualizar nuestra visión del sistema del que formarán parte a fines del milenio, analizando críticamente las tendencias empíricas superficiales y estructurales y explorando las posibilidades que contienen. Ese cambio sistémico, al que a veces nos referimos como cambio del “contexto”, no es en realidad un cambio en algo externo, un “medioambiente” o “resto del sistema” con el cual interactúa la ciudad y su economía, sino que es *un cambio de*

*estructuras básicas que reconstituye la materialidad y el significado de “lo urbano”.*<sup>4</sup>

### **3. Los límites del pensamiento disciplinar para encarar la cuestión de la economía urbana**

Aquellas concepciones de la economía urbana pecaban de una doble limitación: por un lado su mal resuelto carácter disciplinar, pero por otro por las características del paradigma de la ciencia económica que tuvo más ingerencia en la constitución de esta sub-disciplina (economía urbana), limitación que se hacía evidente al pretender pasar del análisis modelístico a la acción eficaz en el mundo concreto.

Nos referimos al paradigma neoclásico, en particular de la teoría microeconómica. Desde tal paradigma, la economía en general era vista como una esfera históricamente autonomizada de la sociedad, pensable como un modelo extremadamente limitado de agentes, relaciones, leyes e instituciones: productores y consumidores motivados por la maximización de ganancias o satisfacciones, oferentes y demandantes compitiendo entre sí, mercados como lugares virtuales en que se determinaban mecánicamente cantidades transadas y precios, de acuerdo a leyes universales. El economista urbano hacía abstracción de aspectos cruciales de la realidad que, justamente, denominaba “extra-económicos”.

Pero al momento de actuar, la economía real mostraba tener otras determinaciones. Si la teoría indicaba que el mercado presupone patrones de demanda, preferencias y valores de los compradores, cuya configuración y cambios son parte de la estructura de mercado, no podían comprenderse esas estructuras fuera de esos sistemas de valores, instituciones, normas, etc. que denominamos cultura, ni de los procesos de reproducción y cambio cultural. Tampoco podía comprenderse la economía real -urbana o nacional- en su estructura, su desarrollo histórico y sus tendencias, sin reconocer la intrincada articulación de las configuraciones de poder en que inciden tanto “lo político” como “lo económico”. Innumerables intentos de promover el desarrollo económico local o regional, fracasados por no tener en cuenta las condiciones reales de las sociedades en que se intervenía, ejemplifican estas dificultades.<sup>5</sup>

La actualización de las concepciones sobre la economía urbana deben no sólo registrar el cambio en parámetros de los viejos modelos, sino incorporar las

---

<sup>4</sup>Sobre esto puede verse: Castells, *The Informational City*, Blackwell, Oxford, 1989; Michael Storper, *The regional World: Territorial Development in a Global Economy*, (manuscript), School of Public Policy and Social Research, University of California, Los Angeles, USA, 1997; Sassen, Saskia, *Cities in a World Economy*, Pine George Press, Thousand Oaks, 1994, y *The Global City*, Princeton University Press, Princeton, 1991.

<sup>5</sup>Sobre esto, ver los trabajos recientes de Carlos de Mattos.

dimensiones olvidadas, que ya recordaban, por ejemplo, algunas versiones del **institucionalismo**.<sup>6</sup>

Por ejemplo, la *competitividad* es hoy un criterio dominante sobre el qué hacer con la economía urbana. Es fundamental que, al considerar ese desideratum, se revise su concepto raíz: el de la competencia. Si, lejos de ser vista como una fuerza natural, al estilo de la ley de gravitación universal, la competencia es considerada un arreglo o acuerdo social, con reglas, normas de comportamiento admisible y un régimen legal que castiga las desviaciones al mismo, como una relación estructurada entre agentes que reconocen la existencia del otro como sujeto con voluntad, y que por tanto se comportan competitivamente pero encuentran necesario establecer normas y límites compartidos a la competencia; si se la ve, entonces, como una construcción social consciente y no como un mecanismo ciego, la cuestión de la competitividad toma otro cariz. Desde esa concepción se trabaja con otras hipótesis, se elijen de otra manera los casos ejemplares o cruciales, se define la eficiencia de otra manera, se reconoce al mercado como una institución significativa e histórica, modificable por la acción política.

Frente al individualismo metodológico subyacente a aquellas teorías de los sesenta, que ve a los individuos como átomos preexistentes, de cuya interacción resulta el mercado y sus leyes emergentes, se pueden ver los comportamientos económicos de los individuos como constreñidos e influidos por las estructuras sociales a las que pertenecen (así, pueden pensarse las tendencias al individualismo como resultado de la exacerbación del mercado capitalista y no a la inversa). Entonces, más que revisar los supuestos irreales de la simplista psicología neoclásica, se plantean hipótesis distintas sobre la relación entre lo individual y lo social. Y eso estimula hipótesis muy distintas para orientar la investigación y las propuestas.

#### **4. ¿En qué paradigma de desarrollo enmarcar la cuestión de la economía urbana?**

Aquellas concepciones de la economía urbana que pretendían orientar la acción voluntaria para alcanzar el desarrollo económico se enmarcaban claramente en el *paradigma desarrollista*. En su peor versión se limitaba al crecimiento económico y a la hipótesis del derrame vertical (de arriba hacia abajo en las estructuras socio-económicas) y horizontal (entre regiones, del centro a la periferia). En su mejor versión proponía un desarrollo integral, social y económico a la vez, y no confiaba en los mecanismos del supuesto derrame, sino que pretendía iniciar el desarrollo industrializante e integrador desde la

---

<sup>6</sup>Sobre esto, puede verse: Malcolm Rutherford, *Institutions in Economics*, Cambridge University Press, New York, 1996; Amitai Etzioni y Paul R. Lawrence (Eds.), *Socio-Economics, Towards a New Synthesis*, M.E. Sharpe, New York, 1991, y Roger E. Backhouse (Ed), *New Directions in Economic Methodology*, Routledge, Londres, 1994.

periferia (sobre todo) y desde abajo (menos), o al menos asegurando la redistribución de los beneficios del desarrollo tecnológico. Esta segunda versión es la que acompañó como discurso o como guía los procesos de industrialización planificada o inducida desde el estado nacional. Poco lugar quedaba para la acción local en este paradigma. Se diseñaban redes de centros urbanos a futuro, se utilizaban los instrumentos de políticas sectoriales y macroeconómicas nacionales para implementar esos diseños.<sup>7</sup>

Hoy se dice que ese paradigma es parte de la historia de las ideas. De hecho vino a suplantarlo el *paradigma del mercado total*, de la minimización del estado y sus intervenciones en la economía. Alternativamente, hemos encontrado útil ubicarnos bajo el paraguas de la propuesta -con pretensión de ser paradigmática- del *desarrollo humano*. No para asumirla acríticamente, sino como punto de partida para una búsqueda de vías coherentes de intervención sistémica para replantear la cuestión de desarrollo. Es en ese contexto que la economía urbana se politiza y la economía popular adquiere centralidad desde una perspectiva no sólo del interés de las mayorías sino sistémica.

La propuesta del desarrollo humano puede ser operacionalizada como equivalente a la satisfacción de las necesidades básicas de todos. Algo que intenta medir de hecho el Índice de Desarrollo Humano implementado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).<sup>8</sup> A pesar de que se hace referencia a la igualdad de oportunidades y al pleno desarrollo de las capacidades de todos los seres humanos, no es suficiente. Pues si de desarrollar las capacidades se trata, no alcanza con alimentar y educar a la gente (o de darles un ingreso ciudadano garantizado para adquirir esos bienes y servicios en el mercado), sino que debe mantenerse la centralidad de la categoría trabajo en la sociedad del próximo milenio, como condición existencial para la realización en acto de las capacidades humanas. Un trabajo que, efectivamente, puede no ser siempre asalariado, que puede ser incluso gratuito y voluntario, pero que en cualquier caso debería estar *vinculado* a la posibilidad de efectivo goce de los derechos humanos de quienes lo ejercen.<sup>9</sup> En esa dirección va la propuesta de la economía popular (urbana, en este caso particular, pero no sólo urbana).

---

<sup>7</sup> Sobre esto, ver: José L. Coraggio, "Las bases teóricas de la planificación regional en América Latina (un enfoque crítico)", Demografía y Economía, Vol. XIV, N° 2 (42), México, 1980, y: "Introducción", en: José L. Coraggio (Ed.), La investigación urbana en América Latina. Vol 3: Las ideas y su contexto, CIUDAD, Quito, 1990.

<sup>8</sup> Ver: UNDP, Human Development Report 1990, PNUD, Nueva York, 1990, y subsiguientes hasta 1997.

<sup>9</sup> Sobre esto, ver: Castel, Robert, Les métamorphoses de la question sociale (Une chronique du salariat), Fayard, France, 1995, y Jeremy Rifkin, El fin del trabajo, Paidós, Buenos Aires, 1996.

## 5. ¿Qué entendemos por economía popular?<sup>10</sup>

Usualmente el término “economía popular”, usado descriptivamente, tiene la connotación de colección de trabajos por cuenta propia realizados por los sectores con menores recursos. Asociado empíricamente a situaciones de ilegalidad, por la evasión de las normas diseñadas para la empresa moderna, ese conjunto de actividades se asocia también a características como el atraso tecnológico, la baja capitalización o la pobre calidad de sus resultados. Organizativamente, se asocia al emprendimiento familiar o, en todo caso, al microemprendimiento irregular, de existencia efímera en rubros y relaciones contingentes, amorfas. Una suerte de trabajo anómico, resultado de “estrategias” de sobrevivencia, de respuestas ante procesos de exclusión o marginación de la economía capitalista o estatal.

Otra aproximación es la que parte de una utopía de la solidaridad, y utiliza el término para referirse a los núcleos de solidaridad económica entre pares de sectores con menores recursos. Esto vale para los núcleos existentes o para los soñados. En este caso, la característica distintiva es la no mercantilización de las relaciones económicas, el intercambio directo o la donación de trabajo dentro de redes de solidaridad, de ayuda mutua.

No es a eso a lo que nos referiremos por “economía popular”, sino al conjunto de recursos que comandan, y a las actividades que realizan para satisfacer sus necesidades de manera inmediata o mediata --actividades por cuenta propia o dependientes, mercantiles o no--, los individuos o grupos domésticos *que dependen para su reproducción de la realización ininterrumpida de su fondo de trabajo*. Pero además, desde una perspectiva de economía institucional, la economía popular está constituida también por las reglas, valores y conocimientos que orientan tales actividades, y los correspondientes agrupamientos, redes y relaciones --de competencia, regulación o cooperación, internas o externas-- que instituyen sus agentes a través de la organización formal o de la repetición de esas actividades.

## 6. ¿Cómo se ubica la economía popular en la economía urbana?

En el caso de la “economía popular urbana”, se agrega a lo anterior el carácter urbano de dichos agentes (aunque establecen también relaciones económicas con agentes no urbanos). Pero esto no es suficiente para efectivizar todas las consecuencias de este enfoque sobre la visión de la economía urbana. Es preciso anticipar la posibilidad de que el *conjunto* de actividades económicas antes definido se haga orgánico, constituyéndose como un *subsistema* de la economía (urbana o nacional). Y se hace necesario determinar las condiciones para promover la emergencia (para evitar el término “construcción”) de tal subsistema, de lo cual se deducen políticas o tipos de acción estratégica para lograr el objetivo.

---

<sup>10</sup>Sobre esto, ver la bibliografía específica de este módulo.

Con esta perspectiva, la visión de la economía urbana se modifica: se convierte en un sistema abierto, formado a su vez por tres subsistemas o economías con lógicas y agentes organizadores diversos:

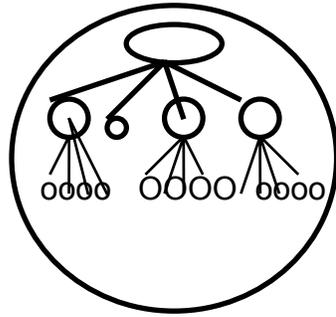
<b><i>Sub-sistema</i></b>	<b><i>lógica</i></b>	<b><i>agentes</i></b>
<b><i>economía empresarial</i></b>	acumulación de capital	empresas, sus redes de intercambio, auto regulación, cooperación y sus organizaciones corporativas
<b><i>economía pública</i></b>	al servicio de la acumulación y legitimación del poder político	organizaciones administrativas y de política de diversos niveles del estado, partidos y redes de acción política clientelar, lobbies, etc.
<b><i>economía popular</i></b>	reproducción ampliada de la vida	unidades domésticas, sus redes y organizaciones económicas

y la dinámica de la economía urbana sería la resultante de la relación entre estos tres subsistemas.

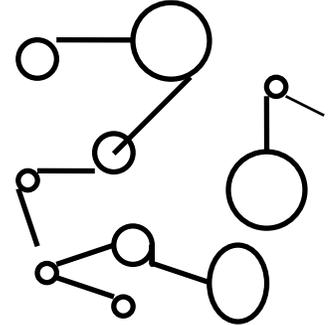
Estas son las cuestiones que serán desarrolladas durante este módulo.

gráfico 1

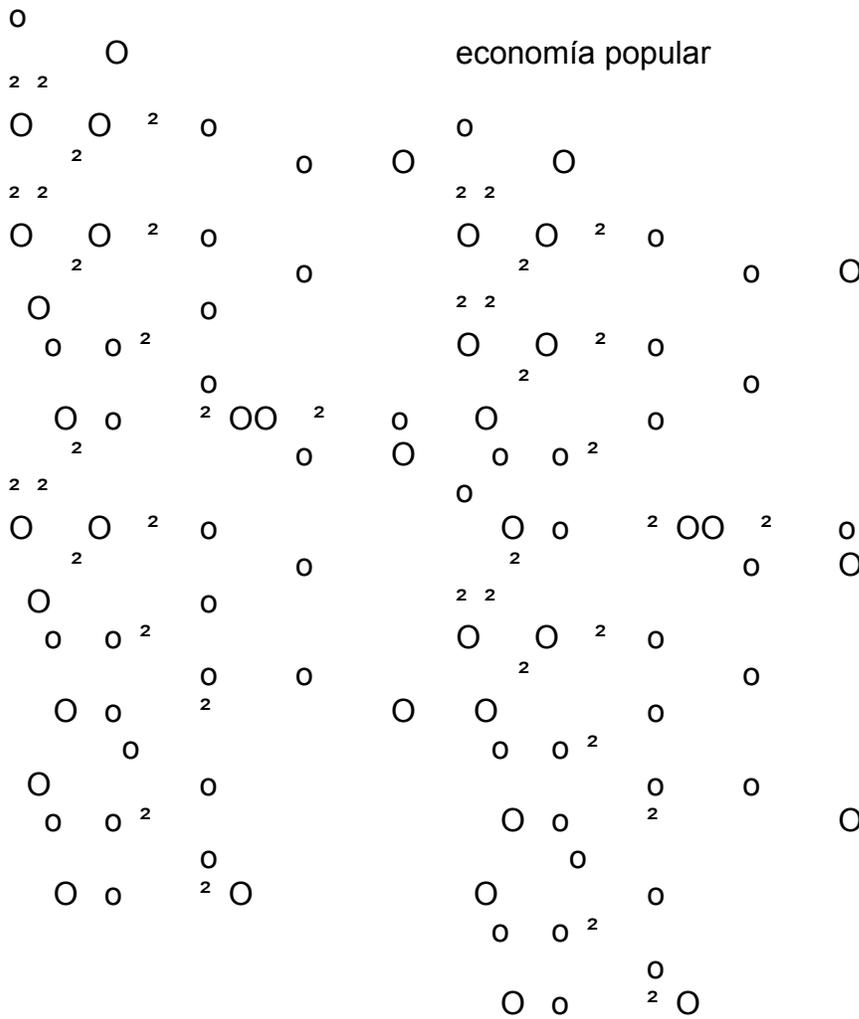
economía pública



economía empresarial



economía popular



**gráfico 2**

