

Política social y economía del trabajo
Alternativas a la política neoliberal para la ciudad

José Luis Coraggio

Miño y Dávila, Madrid, 1999 (en prensa)

CONTENIDO

Prefacio.....	3
INTRODUCCION.....	5
I. EL ALCANCE DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LA CIUDAD	8
1. LA POBREZA Y LA CUESTIÓN URBANA	8
La pobreza por insuficiencia de ingreso	11
La pobreza por falta de empleo	13
2. LO URBANO Y LA POLÍTICA SOCIAL.....	15
2.1. La tradición.....	15
2.2. Lo nuevo.....	18
3. POLITICA SOCIAL Y POLITICA ECONOMICA.....	23
II. UNA POLITICA SOCIAL EN BUSCA DE PARADIGMAS	28
1. EL PROGRAMA NEOLIBERAL: LAS NUEVAS POLITICAS SOCIALES.....	28
1.1. La visión economicista de la política social	28
1.2. Las nuevas políticas sociales y la privatización en América Latina.....	31
1.3. Los regímenes de política social	33
1.4. El discurso de las nuevas políticas sociales en Europa y América Latina	38
Europa	38
América Latina.....	46
2. ALGUNAS PROPUESTAS ALTERNATIVAS A LAS NUEVAS POLÍTICAS SOCIALES	50
2.1. Desde el Estado	51
Eficiencia y Gerencia Social.....	51
El paradigma del Desarrollo Humano	54
El ingreso ciudadano	56
2.2. Desde la sociedad: sociedad civil, solidaridad, trabajo voluntario y filantropía (el Tercer Sector)	61
La Economía Social	61
La Economía de Solidaridad	68
La Empresa Social: revalorizando el mercado.....	70
2.3. El mercado, mecanismo contradictorio	74
III. ECONOMÍA POPULAR Y ECONOMIA DEL TRABAJO.....	77
1. EL ANÁLISIS DEL MERCADO DE TRABAJO Y SUS LIMITACIONES.....	77
Rasgos principales de los estudios oficiales.....	77
Las propuestas para encarar la desocupación.....	80
2. UNA PERSPECTIVA ALTERNATIVA: DE LA ECONOMÍA POPULAR A LA ECONOMÍA DEL TRABAJO	83
De la reproducción del capital a la reproducción de la vida	83
El punto de partida: la Economía Popular	87
Las unidades domésticas: células de la Economía Popular	90
Extensiones sociales de la economía doméstica	94
¿Qué permite pensar la perspectiva de la Economía del Trabajo ?	96

IV. EN LA INTERFASE ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD: POLÍTICAS SOCIOECONÓMICAS EN LA CIUDAD	99
La necesidad y complejidad de un giro en la política social.....	99
La constitución de una Economía del Trabajo en la ciudad.....	100
El desarrollo desde-lo-local: bases para una alianza.....	106
Hacia una planificación estratégica integradora	109
La viabilidad de las políticas alternativas.....	114
Anexo: “De casos y paradigmas. Experiencias de política social urbana en América Latina”. Por Agueda Quiroga.	119
Algunas características compartidas de los casos considerados	119
Los casos ejemplares según dos Organismos Internacionales	121
Dos casos fuera de serie	125
Análisis de casos y aprendizaje en política social	129
BIBLIOGRAFIA.....	131

Prefacio

Luego del cambio vertiginoso experimentado en las últimas décadas, pretender pensar “para el próximo milenio” –como está en boga- equivale a renunciar a pensar científica o políticamente. Tal pretensión invita a la ciencia-ficción, extrapolando tendencias empíricas para anticipar futuros que oscilan entre el suicidio de la humanidad y su liberación de la miseria material.

Este trabajo es a la vez más modesto y más ambicioso. Modesto, porque intenta pensar *apenas* para las próximas dos décadas, un período superior al cortoplacismo electoralista pero pensable para sujetos políticos y sociales interesados en intentar modificar el rumbo y ver resultados. Ambicioso, porque no se limita a la crítica de las políticas sociales existentes, sino que recoge y sugiere alternativas de acción colectiva, en la convicción de que es posible lograr acuerdos para transformar la sociedad en favor de las mayorías.

Para el sentido común que acompaña al nuevo sistema de poder global, eso es utópico. Aunque enfrentamos problemas de extrema gravedad que ponen en riesgo la continuidad no sólo de la democracia sino de la sociedad humana misma, se cree que no podemos modificar esta realidad por decisión consciente, que somos apenas agentes de un proceso ciego, natural, objetivo, involuntario. Que no tiene sentido el pensamiento crítico, aprender de la historia o pretender que se reorienten las acciones del Estado o las respuestas adaptativas de la gente.

Esta visión paralizante es sin duda un instrumento del poder, pues la “realidad” que se da por natural es resultado de la ingeniería social neoconservadora y no de la mera evolución de las cosas. Puesto que esa construcción es insostenible económica y políticamente, tarde o temprano perderá su disfraz de naturaleza, entrará en crisis y será revisada. Si esa revisión se hace en las cúpulas del poder, traerá nuevos sufrimientos a las mayorías, pues se intentará minimizar los costos para los que se beneficiaron en estas décadas. Por ello es fundamental que las fuerzas políticas y sociales democráticas recuperen la iniciativa. Ello requiere una perspectiva de otro futuro mejor posible, desde la cual conformar las amplias alianzas que requiere un cambio de tal alcance.

Renunciar a criticar las actuales estructuras sociales nos condena a sobrevivir sin rumbo en un presente sin historia y nos impide seleccionar un desarrollo entre todos los posibles, delinear una estrategia y comenzar a actuar ya para hacerlo realidad. Es ese ambiente paralizante el que hace posible la hegemonía de una filosofía tan inhumana como el neoliberalismo y su basamento pseudocientífico -la teoría económica neoclásica- y explica el poder de sus cultores-expertos.

Disputar esa hegemonía implica ampliar el espacio para la crítica profunda de estas décadas de traumatismo social y de ejercicio arbitrario del poder neoconservador. También implica comprender cómo se conformó y sostiene ese sentido común legitimador que hoy cala hondo en nuestras sociedades. Así podremos pensar colectivamente alternativas que nos repositionen como sociedades democráticas, capaces de regular nuestra economía, defender la justicia y autodeterminarnos como miembros responsables de un mundo global.

Una característica dramática de la crisis de reproducción social por la que atravesamos es la incompatibilidad entre la libertad global de acumulación del capital y el derecho a una vida digna de los ciudadanos en cada lugar del mundo. Como insumo del capital, la población trabajadora resulta estructuralmente excedente en magnitudes masivas, generándose así una nueva cuestión social. La respuesta desde el poder son las nuevas políticas sociales, asistencialistas y focalizadas en aliviar la pobreza extrema. Más allá de las intenciones de los que las aplican y del alivio temporal que puedan efectivamente producir, su función estructural es remendar la legitimidad maltrecha de un sistema que no brinda igualdad de logros ni de oportunidades.

Autónomamente o con el apoyo de una variedad de organizaciones sociales, los excluidos y empobrecidos buscan otras formas de sustento, pero chocan con la falta de condiciones para realizar socialmente el potencial productivo de su principal recurso: el trabajo. Si las estructuras excluyentes centradas en el capital están respaldadas por fuerzas de orden mundial difíciles de revertir desde la periferia, ¿será posible desarrollar otras estructuras económicas de alta eficiencia, centradas en el trabajo, que permitan aflorar nuevos dinamismos y recursos para resolver las necesidades de todos?

Este libro argumenta que ésta es una alternativa posible y viable, a la que las ciudades de América Latina pueden hacer una importante contribución, pero la cual requiere no sólo acción desde la sociedad sino políticas socioeconómicas activas desde el Estado, a fin de establecer otras relaciones entre la Economía del Trabajo, la Economía del Capital y la Economía Pública.

Esta es una versión corregida y ampliada de un documento originalmente realizado para la “Red de Políticas Sociales Urbanas” del programa URB-AL, coordinada por la Municipalidad de Montevideo. Quiero agradecer de manera especial la asistencia y el entusiasmo de Agueda Quiroga en la realización de este trabajo, los comentarios y sugerencias de los investigadores del Instituto del Conurbano a una versión anterior, en particular los de Luciano Andrenacci, y el soporte afectivo y la interlocución intelectual de Rosa María Torres.

INTRODUCCION

Se ha incorporado a sangre y fuego en el sentido común que la política económica neoliberal no puede ser modificada, y que su único papel posible es facilitar el juego libre de las fuerzas del mercado y la acumulación-reorganización del capital. Según esa ortodoxia, los países, las regiones, las ciudades y comarcas deben intentar posicionarse favorablemente para que dicho juego les otorgue el beneficio de una parte de la inversión de capital global. Esa libertad del capital supone reducir drásticamente el poder político que acompañó el Industrialismo y su Estado del Bienestar.

En América Latina, los costos humanos de la nueva relación de fuerzas entre poder político y poder económico ponen en riesgo la gobernabilidad del sistema. Por ello, o por ineludibles razones morales, la misma corriente neoliberal sostiene la necesidad de nuevas políticas sociales. La novedad consiste en redefinirlas en su alcance y lógica, pretendiendo que internalicen los criterios y mecanismos de asignación de recursos del mercado, procurando una eficiencia definida como la mínima asignación de fondos públicos para lograr metas sociales fijas y limitadas. El Banco Mundial declara que su objetivo es aliviar la pobreza, y nos anuncia que lograrlo (reducirla a la mitad) llevará una o dos décadas más, una estimación a todas luces optimista si se prosigue con esas políticas.

El sentido de esas (actuales) políticas sociales ya no es lograr la igualdad de derechos, dando sus beneficios a todos los ciudadanos según sus necesidades y recuperando contribuciones de cada uno en función de su riqueza o ingreso. Su objetivo ha sido limitado a compensar las situaciones más graves que genera la crisis de capacidad sociointegrativa del sistema económico que, librado a la lógica del mercado, se torna crecientemente excluyente. En cuanto al sistema fiscal, mantiene o acentúa su regresividad, en nombre de la minimización de costos del sistema de recaudación y del realismo (no ahuyentar al capital), recayendo sobre las clases medias, medias bajas e incluso los pobres urbanos.

La efectivización de los derechos humanos está condicionada, aunque no determinada totalmente, por el marco material de la economía, los niveles de producción neta de una sociedad y el modo de distribución de la propiedad y los ingresos.¹ Por ello, en tanto se acepte “no tocar la economía”, la voluntad política remanente no será suficiente para contrarrestar la fuerza de sus actuales efectos perversos.

En realidad, la política social focalizada se torna cada vez más un recurso de eficacia decreciente, por su retraso dinámico respecto a las necesidades y por

¹ Ver Hinkelammert (1986).

la concomitante pérdida de calidad de sus servicios “básicos” y porque su eficacia para resolver los problemas que encara depende de la calidad de un contexto económico y sociopolítico al que nunca podrá suplir totalmente. Y ese contexto hoy fagocita las mejores intenciones del asistencialismo público, sea desde del Estado o desde la sociedad.

Por otra parte, las nuevas políticas sociales de corte neoliberal (en adelante: NPS) son de escasa legitimidad social. En efecto, crecientemente la focalización da acceso solamente a los sectores de máxima pobreza, segregándolos de la sociedad y generando una resistencia creciente de la clase media a sustentar esas políticas con sus impuestos, pues ha dejado de ser recipiente de las mismas y además se la fuerza a hacerlo mientras los sectores que concentran la riqueza evaden crecientemente sus obligaciones. A la vez, los amplios sectores excluidos se tornan masa de maniobra electoral, realimentando un sistema político marcado más por la competencia por el poder que por los objetivos trascendentes a que debe atender el Estado nacional, lo que lleva al cortoplacismo y a la exacerbación del antagonismo entre partidos que se turnan en el juego gobernantes/opositores. Todo esto acentúa el clivaje cultural entre los sectores medios y los pobres, debilitando aún más la integración social.

Nada de esto se resuelve reorganizando o haciendo menos costosos (más eficientes en términos de recursos públicos) los programas sociales. Pero aún si se aceptara la búsqueda de la eficiencia, en el sentido de lograr los objetivos con el menor costo posible, la eficiencia de las políticas sociales no se logrará meramente unificando programas desde arriba, mejorando la gestión o haciendo participar a la sociedad para bajar los costos públicos, como de hecho se ha venido proponiendo.

La ineficiencia de la política social neoliberal es estructural, como lo son las causas de la exclusión: más allá de las intenciones de sus agentes directos, el asistencialismo focalizado es la otra cara de la irracionalidad de un capital que opera sin otros límites que la competencia. La tendencia es a que la creciente ingobernabilidad de las ciudades o de zonas de fuerte raigambre etno-campesina requiera recursos crecientes del Estado y la sociedad, recursos cuyo uso asistencialista apenas alivia la pobreza extrema.

A la vez, se acelera la degradación de la calidad de vida de importantes sectores medios, homogeneizando hacia abajo y consolidando así la pérdida irreversible del principal recurso que distingue a una sociedad moderna: la capacidad creativa y la voluntad de iniciativa de una población heterogénea pero integrada en un sistema dinámico e interdependiente. Esto se hace evidente con la política educativa, convertida en la principal política social compensadora dirigida por los principios neoliberales cuantitativistas, centrados

en lograr metas de acceso a servicios de enseñanza básica al mínimo costo posible. La alternativa es impulsar la educación y la investigación como política de inversión, de la calidad de cuyo proceso y producto depende nuestra integración activa al estilo de desarrollo centrado en el conocimiento.

Las políticas sociales, compensadoras de los efectos del proceso de mercado libre, deben ser transformadas *en políticas socioeconómicas, cuyo objetivo sea el desarrollo desde las bases de la sociedad.*² El cumplimiento de los derechos humanos requiere el desarrollo de nuevas estructuras socioeconómicas con dinámica propia, que sean *por sí mismas* equitativas y contrarrestantes de la reestructuración capitalista. La resolución de la cuestión social requiere “tocar la economía”, no para volverla vulnerable e inestable, sino para corregir desde adentro las causas de la polarización social y la exclusión de los trabajadores. Para que esto sea políticamente factible, es importante que *la fuerte inversión inicial necesaria* se justifique adicionalmente porque las nuevas estructuras generarán recursos para su creciente autosustentación y porque contribuirán al desarrollo general de la economía.

Sin un cambio adecuado de estructuras, la mera redistribución no será eficaz, dada la incapacidad del modelo de gestión macroeconómica imperante para asignar recursos de uso social en magnitudes suficientes y a la vez sostener el proceso de acumulación capitalista. Tampoco será suficiente la sumatoria de iniciativas de la sociedad como las que hoy proliferan en nuestros países, dado que se actúa marginal y localmente sobre la disponibilidad de infraestructura social y sobre la oferta social de bienes y servicios, cubriendo apenas una parte de las “necesidades básicas insatisfechas”, pobremente definidas en contraste con la cultura individualista y consumista exacerbada por la globalización.

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

La magnitud de los niveles de exclusión que se prevén a medida que se extienda y profundice el nuevo sistema de producción a todas las regiones y ramas de actividad en que sea rentable, y la difusión global de las pautas de consumo (nuevos bienes y servicios, centros comerciales, hipermercados, etc.) que requiere dicho sistema, permiten anticipar que el tipo de políticas sociales, programas e intervenciones remediales que se han venido planteando son

² Una política “socioeconómica” parte del reconocimiento de que los modelos económicos son representaciones muy parciales y abstractas de la economía real, y que los valores y otros rasgos culturales, así como la calidad de vida, incluidas las relaciones sociales y comunicativas, son parte constitutiva de esa economía real.

incapaces de cubrir la brecha creciente entre los objetivos del desarrollo humano y la realidad.

Este trabajo se concentra en la ciudad, no por considerar menos relevante la crisis social del mundo rural o menos grave la privación de los pobres rurales, sino porque el fenómeno de la desintegración social, la polarización, la violencia y la pobreza están adquiriendo en las ciudades latinoamericanas dimensiones inéditas y porque en ellas se afinan las NPS ante el riesgo de una ingobernabilidad que ponga en peligro las reformas pro-mercado libre.

Tanto por la necesidad de las mayorías urbanas de contar con bases materiales más autónomas, como por la necesidad de superar el clientelismo que deslegitima y debilita al Estado democrático, se requiere no sólo un incremento sino una reorientación de los recursos públicos, actuando sinérgicamente con las organizaciones de la sociedad para promover el desarrollo de estructuras socioeconómicas equitativas y capaces de autosostenerse.

Un cambio de dirección del proceso global de acumulación del capital a partir de sus propias contradicciones no es imposible, pero en América Latina puede llevar un tiempo social y políticamente inadmisibles. Acelerar esa reversión requiere un cambio previo del pensamiento, que nos lleve del fatalismo a una renovada confianza en que podemos actuar colectivamente para rectificar el rumbo. Se trata de recuperar la legitimidad del pensamiento crítico y propositivo. El objetivo de este libro es argumentar en ese sentido, mostrando que la perspectiva del desarrollo de una Economía del Trabajo urbana puede contribuir a pensar alternativas viables para la acción conjunta desde Estado y sociedad.

I. EL ALCANCE DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LA CIUDAD

1. LA POBREZA Y LA CUESTIÓN URBANA

La vida humana en la próxima década estará fuertemente marcada por la capacidad de nuestras sociedades para encarar eficazmente la nueva cuestión social que genera la reestructuración del capitalismo a escala global, cuestión que se manifiesta como pobreza masiva, inseguridad generalizada y exclusión creciente. Ante la imposibilidad de resolver tal cuestión mediante la combinación del mercado libre, las NPS y el espontaneísmo social, se requieren políticas públicas integrales y sostenidas que coordinen las acciones del Estado con las de la sociedad.

En regiones altamente urbanizadas como América Latina y Europa, las

ciudades son parte central tanto del problema como de la solución.³ Contribuir a este desafío requiere, como se viene proponiendo⁴, que ante los procesos globales las ciudades potencien su acción a través de alianzas urbanas y/o agregaciones en redes. Pero esto sería insuficiente sin acordar un nuevo sentido para la acción local misma. Concretamente, en América Latina es imprescindible trabajar con un horizonte estratégico que supere la propuesta de “aliviar la pobreza”.⁵ La misma Unión Europea ha advertido que no es suficiente con garantizar algún tipo de ingreso a las familias, pues lo que se requiere es que todo ciudadano pueda sentirse plenamente integrado.⁶ En realidad, el objetivo estratégico debe ser mucho más ambicioso: se trata de encarar *la cuestión urbana*, una cuestión sistémica mucho más compleja que encontrar una salida a la crisis de reproducción que hoy afecta a inmensas mayorías urbanas en el mundo.

La *cuestión urbana* se constituye a partir de la imposibilidad, dentro de las sociedades de mercado capitalista que el neoliberalismo pretende instaurar en el mundo, de lograr tanto la *governabilidad democrática* como la *competitividad dinámica* y el *desarrollo humano sustentable* en las ciudades.⁷ Tales condiciones sólo pueden alcanzarse si se actúa sinérgicamente en los tres frentes con estrategias alternativas a la neoliberal. La próxima década de gestión urbana en América Latina estará marcada por la búsqueda de políticas apropiadas para encarar esa cuestión en el contexto de reestructuración global que seguiremos experimentando. Creemos que en el futuro se destacarán aquellas ciudades y países que fueron capaces de avanzar significativamente

³ El grado de urbanización está dejando de ser un criterio de diferenciación entre los países industrializados y una parte creciente de países en desarrollo. Como mencionan Mitlin y Satterthwaite (1994), las ciudades son consideradas a la vez obstáculo y componente esencial para el desarrollo sustentable. El Banco Mundial estima que para el año 2020 más de dos tercios de la población de los países en desarrollo vivirán en ciudades. La ambivalencia de esta situación es inocultable: “[Estos factores] parecerían indicar que las ciudades funcionan bien. El incremento de la población urbana se ve alimentado por la perspectiva de obtener empleo e ingresos más elevados. Las pruebas parecen indicar que, en gran medida, estas expectativas se han cumplido. Los ingresos personales de quienes emigran de las zonas rurales a la urbanas suelen aumentar.(...) Sin embargo, las ciudades no han cumplido la promesa de mejorar la calidad de vida en la medida en que podrían hacerlo.(...) La violencia creciente se suma a los problemas más tradicionales que deterioran la calidad de vida en el medio urbano. Las deficiencias en los servicios acarrearán consecuencias para la productividad de las actividades económicas de las ciudades; además, por regla general, afectan en forma desproporcionada a los más pobres”(Banco Mundial, 1995a, pág. 1). Pero en el caso de América Latina, el proceso de urbanización no se puede reducir a un asunto demográfico ni a la demostración de que las ciudades son una forma superior de vida social, sino que se vincula con mecanismos de reestructuración económica que no sólo no convierten a las ciudades en motores del nuevo estilo de desarrollo, como se afirmaba en la época del industrialismo que estamos abandonando, sino en repositorios de una problemática social que aparece como urbana y local pero es sistémica.

⁴ La Declaración de Río (Naciones Unidas, 1992) remarca la necesidad de que asociaciones de ciudades y de autoridades locales eleven los niveles de cooperación y coordinación mutua, a fin de compartir experiencias e información que permitan mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

⁵ Banco Mundial (1990).

⁶ “La alternativa consistiría en crear una sociedad “activa” en la que haya una distribución más amplia de la renta, conseguida por medios distintos de la simples transferencias de la seguridad social, y en la que cada persona se sienta capaz de contribuir no sólo a la producción (en el marco de la búsqueda del pleno empleo), sino también, a través de una participación más activa, al desarrollo de la sociedad en su conjunto. Una sociedad “activa” así concebida podrá además garantizar un suministro adecuado de “bienes colectivos” (tales como la educación, la salud y un sistema de protección social) necesarios para mantener su capacidad innovadora y de adaptación para un rápido ajuste”. (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993)

⁷ En Coraggio, José Luis (1998c), se afirma: “el desafío puede formularse como el de encontrar una forma propia de combinar y concretar tres objetivos estratégicos: la competitividad dinámica o de largo plazo, en una economía global donde el mercado, sus estructuras de poder y sus instituciones tienden a imponer (...) la prioridad de los equilibrios macroeconómicos por sobre la promoción activa de estructuras microeconómicas eficientes; el desarrollo humano sustentable, en el contexto de un sistema que desprecia los equilibrios sociales y naturales (...); la gobernabilidad, en el contexto de un sistema político en que las instituciones formales de la democracia y la competencia electoral tienden a reeditar la manipulación de las mayorías populares...” (pág. 227). Para Borja y Castells (1997), “la importancia estratégica de lo local como centro de gestión de lo global en el nuevo sistema tecno-económico puede apreciarse en tres ámbitos principales: el de la productividad y competitividad económicas, el de la integración socio-cultural y el de la representación y gestión políticas” (pág. 14).

en esta dirección.

La fuerza, profundidad y persistencia en la dirección de los procesos de reestructuración en marcha desmienten la idea de que en las ciudades hay “problemas sociales” coyunturales, diagnóstico implícito en el tipo de respuestas que caracteriza a las NPS. Lo que los gobiernos locales y el conjunto de organizaciones de la sociedad civil están enfrentando en las ciudades es mucho más que una intensificación temporaria de viejos problemas.

El informe “Reforma Social y Pobreza” (BID-PNUD, 1993), consigna, en relación a los patrones de distribución de los ingresos en América Latina y el Caribe : “... si la región lograra crecer a tasas del orden del 6 por ciento anual acumulativo, sin modificar los patrones de distribución actuales, le llevaría más de tres décadas conseguir que su población superase la línea de pobreza.” (pág. 101) Según el Banco Mundial (1995b), más de la mitad de la población mundial en edad de trabajar (aproximadamente 2.000 millones de personas) vive en países de ingreso bajo, donde en 1993 el ingreso anual per capita era inferior a \$ 695. La sola entrada de China al mercado mundial, con capacidad para absorber el 40% de las inversiones directas en base a su mercado potencial y con una oferta masiva de fuerza de trabajo no sindicalizada, “disciplinada” y con salarios muy bajos, permite anticipar que el tiempo requerido para llegar a equilibrios con mejores condiciones de trabajo en Europa o América Latina sería insosteniblemente largo, si se deja en manos de las fuerzas del mercado.

En efecto, la pobreza masiva de alcance global limita directa e indirectamente el desarrollo social de los centros metropolitanos de Europa y América Latina, ubicados ya en su mayoría dentro de los dos estratos superiores del ranking mundial de desarrollo humano.⁸ En efecto, a la vez que una proporción inédita de sus trabajadores queda descalificada por la revolución tecnológica, deben competir ahora en el mercado mundial con centenas de millones de trabajadores dispuestos a aceptar un trabajo por centavos.

Los centros latinoamericanos tienen además desventajas respecto de los europeos para posicionarse en la captación de los puestos de trabajo que responden a las nuevas calificaciones. Como reconoce el Banco Mundial, “...la globalización afecta a la escasez relativa de diversos tipos de conocimientos y los salarios a que pueden aspirar los trabajadores.(...) El aumento de la competencia significa que, a menos que los países puedan igualar el aumento de productividad de sus competidores, los salarios de sus trabajadores se reducirán. En los próximos diez años, los grupos más vulnerables serán: los trabajadores no calificados de países de ingreso mediano y alto (...) porque se intensificará la competencia con países que tienen costos de producción bajos,

⁸ Según el PNUD (1998) , todos los países europeos –excepto Bulgaria, Rumania, Croacia, Letonia, Ucrania, Albania y Belarrús- tienen un índice alto de desarrollo humano (IDH). En el caso de América Latina y el Caribe, son considerados países con IDH alto: Barbados, Antigua y Barbuda, Chile, Bahamas, Costa Rica, Argentina, Uruguay, Trinidad y Tobago, Panamá, Venezuela, México, Granada, Colombia y Belice.

y países enteros (especialmente en África al sur del Sahara), que no tienen el dinamismo necesario para compensar los efectos de la competencia creciente y ser tan eficientes como sus competidores, o la flexibilidad requerida para empezar a producir otros bienes” (Banco Mundial, 1995b).

Además, la argumentación del Banco Mundial esconde otra condición: a igual calidad de los bienes y servicios transables, la competitividad en el mercado libre requiere bajar costos, por lo que los salarios bajarán de todas maneras, con éxito en la competencia o sin él. Esto, a menos que los beneficios de la mayor productividad comiencen a distribuirse de otra manera. Tal cambio en las reglas de distribución equivaldría a una transformación fuerte del sistema actual de acumulación de capital a escala global, aspecto que no se menciona.

Mientras Europa sufriría el impacto sobre sectores de la sociedad urbana (los “no calificados” o “descalificados”), en el caso de las ciudades latinoamericanas el impacto puede ser mucho más profundo y extendido, afectando su funcionamiento como sistemas urbanos, tanto por la escasa contención que les brindan sus países-contexto como por la magnitud y aceleración de los fenómenos socioeconómicos negativos vinculados a la vertiginosa apertura de sus economías. Esta diferencia no es atribuible sólo a historias y puntos de partida distintos al iniciarse la reestructuración, sino que se debe también a la notable diferencia entre ambas regiones en lo que hace a la voluntad política para ejercer la soberanía y elegir los ritmos y formas de la apertura al mercado global.

La pobreza por insuficiencia de ingreso

En América Latina ha venido proponiéndose la pobreza como tema articulador de las NPS. La pobreza urbana -absoluta o relativa- implica que en las ciudades hay un sector de la sociedad que está por debajo de ciertos estándares de ingreso y/o de acceso directo a medios o condiciones de vida considerados esenciales para sobrevivir en la ciudad. En una sociedad de economía mixta hay dos caminos complementarios para realizar la identidad de los ciudadanos en tanto **consumidores**: la percepción de un ingreso monetario para comprar en el mercado, o el acceso directo a bienes públicos o cuasi-públicos mediante la distribución por mecanismos políticos o sociales.

Para esa visión, la calidad de vida de una población o grupo quedaría definida por la magnitud y calidad de su consumo. Esto tiene varias limitaciones. Por un lado, a nivel global, definir la calidad de vida y pretender alcanzarla por la mera extensión del modo de consumo de las clases y sociedades de mayor ingreso llevaría a límites aún desconocidos los desbalances ecológicos, amenazando las bases materiales de la sociedad humana.⁹ Por otro lado, la calidad de vida

⁹ Según el PNUD (1998) “...el consumo mundial ha aumentado a un ritmo sin precedentes a lo largo del siglo XX (...) Los beneficios de este consumo se han difundido mucho.[Sin embargo], el consumo actual va en desmedro de la base ambiental de recursos. Exacerba las desigualdades. Y está acelerando la dinámica del nexo consumo-pobreza-desigualdad-medioambiente. Si se mantienen las tendencias inalteradas, sin redistribuir de los consumidores de elevado ingreso a los de bajo ingreso, sin cambiar de bienes y tecnologías de producción contaminante a otros más limpios, sin cambiar las prioridades del consumo para cambiar de la exhibición conspicua a la satisfacción de necesidades básicas, los actuales problemas de consumo y desarrollo humano se agravarán”. (pág. 1) Por otra parte, Mitlin y Satterwhite (1994), señalan que los niveles de consumo entre las ciudades del norte y del sur son muy dispares. A diferencia de lo que sucede en los países desarrollados, las ciudades del sur tienen en promedio niveles mucho más bajos de gasto de recursos y derroche de energía. En particular, los hogares de bajos ingresos del tercer mundo generan mucho menor cantidad de basura, reciclan o reusan vidrio, metal, papel; construyen sus casas con materiales reciclados, se desplazan en transporte público, en bicicleta o caminando. En esta argumentación hay que cuidar de no caer en un “elogio de la pobreza”. Por un lado, las condiciones sociales de las distintas ciudades no pueden igualarse hacia arriba sin entrar en una crisis del ecosistema terrestre, pero esto no implica necesariamente

es también función de la calidad de las relaciones sociales cotidianas y del hábitat, ambos bienes complejos indivisibles que no pueden adquirirse como mercancía (aunque se reflejan en el precio de las propiedades residenciales urbanas). En cuanto a las relaciones, basta advertir que no sólo importa a qué se puede tener acceso, sino cómo se logra ese acceso, algo que puede afectar la dignidad, autoestima y voluntad de los ciudadanos. También inciden las trayectorias y las expectativas: un mismo ingreso anual significa calidades de vida muy distintas si es proyectado de manera estable al futuro o si es obtenido de manera precaria y con gran incertidumbre de su continuidad. También el mismo ingreso es visto como degradación de las condiciones de vida si viene en descenso. En general, los cambios negativos que ocasiona la desregulación del mercado de trabajo exigida por el capital se reflejan sólo parcialmente en los indicadores de ingreso o en las líneas de pobreza.

Que un sector social tenga dificultades para reproducirse por encima de ciertos niveles históricamente determinados como mínimos, no es una novedad en nuestras ciudades.¹⁰ En todo caso, la novedad está en:

- *la masividad* (se registra una proporción inusualmente alta de la población incluida en esta categoría),¹¹
- *la concentración territorial* (además de la pobreza intersticial, se configuran grandes aglomeraciones de pobres, como ghettos dentro de ciudades dualizadas),¹²
- *la intensidad y perduración ya registrada y prevista a través de la vida de las personas o las generaciones* (afectando las expectativas de ascenso personal o intergeneracional y provocando la conversión de las estrategias de ascenso social a estrategias de sobrevivencia),
- *la concentración extrema de la riqueza, combinada con una expectativa de irreversibilidad* y, por tanto, de impunidad (concentración de la propiedad y el poder, reducción de las capas medias urbanas y creciente distancia entre

que deban igualarse “hacia abajo” como compensación de los equilibrios y a la vez como restitución histórica de la posibilidad de consumo irracional del Norte al Sur. Se trata de elevar la calidad de vida de todos, reduciendo a la vez los niveles de consumo global y en particular sus formas irracionales tanto en el Norte como en el Sur. Obviamente las mayores restricciones al consumismo deben hacerse en el Norte.

¹⁰ Ya en 1886 Charles Booth presentaba una tipología de los pobres urbanos y definía líneas de pobreza para Londres. El trabajo de Booth inició una línea de investigación sobre niveles y estándares de vida, que condujeron a la definición de línea de pobreza, y posteriormente al concepto de indicadores sociales, alrededor de los años 60. Ver Friedmann (1992), pag. 60.

¹¹ Respecto de este punto, Murmis y Feldman (1992) consideran necesario diferenciar si se trata de un mayor cubrimiento de categorías sociales ya afectadas por la pobreza, o si comienzan a ser afectadas categorías antes no sujetas a esa situación.: “...el concepto de “nuevos pobres” habitualmente es introducido para hacer referencia no simplemente a nuevos contingentes de gente de categorías tradicionalmente vulnerables que quedan sujetas a las constricciones de la pobreza, sino para llamar la atención sobre la incorporación de gente “distinta” al universo de la pobreza. (...) Ese fenómeno de extensión de la pobreza, o sea de una condición tan definitoria de la forma de vida de la gente, nos lleva de inmediato a preguntarnos acerca de su alcance en cuanto a la creación de bases para la identidad social de los vastos sectores afectados o por lo menos para la homogeneización de la diversidad de capas populares y medias tocadas por esta expansión de las carencias”. (pág. 45)

¹² Borja y Castells (1997) señalan que “... los procesos de exclusión social más profundos se manifiestan en una dualidad intrametropolitana, particularmente en las grandes ciudades de casi todos los países (...). En distintos espacios del mismo sistema metropolitano existen, sin articularse y a veces sin verse, las funciones más valorizadas y las menos valoradas, los grupos sociales productores de información y detentadores de riqueza en contraste con los grupos sociales excluidos y las personas en condición de marginación” (pág. 60). En América Latina, la dualización se manifiesta en dos modelos complementarios de discurso y gestión: una “ciudad alta” (para la que hay planificación estratégica y concertación, privatización de los servicios, políticas públicas de inversión en infraestructura para asegurar su competitividad) y una “ciudad baja” (a la que se dirigen conceptos tales como gobernabilidad, políticas sociales focalizadas, autoayuda, autogestión). Las dos ciudades se conectan mediante intercambios desiguales y asimétricos y también por relaciones simbólicas complejas, donde coexisten “la amenaza de la violencia que viene de abajo” con “la filantropía de las donaciones que vienen de arriba”. (Coraggio, 1998c)

los extremos del 10% con mayor ingreso y el 50% de menor ingreso),

- la brecha creciente entre la definición económicamente aceptable de necesidades básicas y los requerimientos reproductivos que el mismo mercado impone para mantenerse como ciudadano pleno,¹³
- la tensión y frustración que genera en una masa creciente de habitantes urbanos su doble condición de público pasivo de los medios de comunicación globalizados y a la vez de excluidos del consumo de los bienes y servicios que esos medios muestran como “la buena vida”.¹⁴

La pobreza por falta de empleo

El deterioro de los niveles de consumo de las mayorías urbanas constituye un aspecto no menor de la cuestión social, pero en una sociedad que se define crecientemente como sociedad de mercado, es decir, que mercantiliza todas las relaciones y capacidades, incluido el trabajo, es otro el aspecto en que hoy se centra dicha cuestión: la exclusión como **productor**. En el contexto de la revolución tecno-organizativa, el mercado deja de reconocer como miembros plenos a una parte amplia de la población, capacitada o no, por resultar redundante desde la perspectiva de la rentabilidad del capital. Como consecuencia, una mayoría queda excluida del principal mecanismo de integración en una sociedad de mercado: pasan a vivir fuera o en el margen de la misma quienes no pueden participar en la división social del trabajo a través del intercambio de su capacidad de trabajo o de los productos de su trabajo en el mercado¹⁵.

Los así excluidos son arrojados a un mundo socialmente anómico de necesidad, precariedad y lucha por la sobrevivencia, ampliándose estadísticamente los comportamientos “antisociales”, vistos como fuente de peligros para la “sociedad” urbana. En América Latina, la posibilidad de que un amplio sector sea despojado de sus derechos ciudadanos y convertido en “clientela” y masa de maniobra electoral ahonda la incompletitud de su democracia. Esta regresión en términos de desarrollo humano afecta directamente la gobernabilidad y a la competitividad dinámica del sistema como un todo y en particular de las ciudades.

¹³ Ver Barbeito y Lo Vuolo (1992): “ Reproducir fuerza de trabajo es reproducirla en condiciones de agente económico productivo; esto es un proceso dinámico que implica su permanente transformación conforme lo define el estado del conjunto de las fuerzas productivas del sistema económico.(...) La cuestión de la reproducción de la fuerza de trabajo no puede limitarse a garantizar que el ser humano viva (no importa en qué nivel de satisfacción) sino que esté en condiciones de funcionar como productor y reproductor de riqueza. Para esto, no alcanzan las tradicionales definiciones de “necesidades básicas insatisfechas”: las características que definen las necesidades básicas de un ciudadano están en relación con la evolución de las fuerzas productivas con las cuales interactúa” (pág. 114). En contraposición con este enfoque estructural, la definición oficial de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) se centra en la caracterización de unidades microsociales. Aún así, no es tanto resultado de la auscultación de los deseos de los consumidores a través del mercado, ni de las demandas social o políticamente planteadas, como de la determinación tecnocrática de qué es lo mínimo a lo que una persona o familia debe tener acceso para sobrevivir en una sociedad y momento dados. Ver Friedmann (1992, cap. 4).

¹⁴ Es pertinente el matiz que introduce Lo Vuolo, cuando diferencia exclusión “de” la sociedad respecto a exclusión “en” la sociedad. Obviamente cuando hablamos de exclusión nos referimos al segundo concepto. (Lo Vuolo, 1995b, pág.15)

¹⁵ Este fenómeno de ninguna manera es exclusivo de las sociedades latinoamericanas. Ver Rifkin (1996) y Castel (1995). Murmis y Feldman (1992) señalan que en Estados Unidos la caída de la ocupación en el sector industrial y la pérdida de condiciones de trabajo más favorables para trabajadores de baja calificación formal, descoloca a sectores de la clase obrera que tenían una posición sólida. “Si bien los efectos de la reestructuración desplazadora se dejaron sentir con más fuerza en E.E.U.U. e Inglaterra por el tipo de políticas neoliberales allí aplicadas, también en otros países (...) se observó la emergencia o el crecimiento de un tipo de pobre diferente del más tradicional pobre irreductible. Así, (...) en Francia se señala que las oficinas de ayuda social empiezan a trabajar hacia 1980 con una nueva clientela (...) afectada por la desocupación, las reducciones horarias, la baja del poder adquisitivo, pero a la vez se trata de personas que se encontraban antes en plena fase de ascenso social abierto al consumo”. (pág. 52)

En sociedades altamente urbanizadas, la calidad y sostenibilidad de las políticas dirigidas a encarar esta problemática se convierten en un asunto que excede claramente lo local. Al erosionarse las bases mismas de la ciudadanía, estamos ante algo más que “problemas sociales urbanos”: se ha generado una *cuestión de Estado*, pues de su resolución dependen la legitimidad y pervivencia del sistema socioeconómico mismo. Pero mientras para las clases dirigentes puede tratarse de mantener la *governabilidad dentro de sistemas formalmente democráticos, considerados separables de la economía*, para las clases subordinadas se trata de radicalizar la democracia sobre bases socioeconómicas firmes y no sólo de estabilizarla en la superficie.¹⁶

En tal sentido, en la medida que las políticas públicas apunten sólo a contener o incluso a restituir cierta capacidad de consumo a los excluidos, sin reintegrarlos como trabajadores, la cuestión social será apenas controlada en sus efectos políticos inmediatos. La década que estamos terminando muestra que la profundidad y vertiginosidad de las transformaciones que golpean de manera socialmente regresiva a las ciudades no guardan relación con la superficialidad y el lento tiempo de las posibles compensaciones. Actuar local y coyunturalmente ante las fuerzas globales sin una estrategia de largo plazo hará imposible revertir las tendencias sin recurrir a intervenciones políticas fuertes de orden nacional, o sin la ocurrencia de crisis social y políticamente traumáticas.¹⁷

También calificamos esta problemática como una cuestión de Estado porque requiere políticas interjurisdiccionales basadas en amplios consensos sociopolíticos que trasciendan a los gobiernos de turno. Mientras que en Europa se ha avanzado significativamente en la comprensión de esta necesidad, en América Latina el proceso de globalización debilita la vinculación entre sociedades y gobiernos locales, por un lado, y las representaciones políticas nacionales por el otro, más atentas estas últimas a las exigencias externas que a las internas para lograr su legitimación en el poder. Esto se manifiesta dramáticamente en la gestión de la política macroeconómica. En la medida que esta política es justificada por el carácter ineluctable de las fuerzas globales de transformación y del poder incuestionado de sus agentes, la ciudadanía queda limitada al papel de tomadora de opción entre variantes marginales del mismo régimen económico.

Al romperse la dialéctica interna entre la legitimidad y la responsabilidad por el ejercicio de poder, se hace más improbable que sea la sociedad política nacional la que tome la iniciativa para generar las condiciones contextuales del cambio social a nivel urbano. En cambio, de las grandes regiones metropolitanas del subcontinente, donde muchos gobiernos locales enfrentan cotidianamente las consecuencias sociales de esa política y son hechos

¹⁶ La ambigüedad de las reformas de Estado propugnadas por el neoliberalismo abre posibilidades para otras estrategias sociopolíticas. Así, la descentralización puede ser parte de una estrategia de minimización del Estado, o bien de su profunda democratización. La eficiencia puede ser vista como la minimización de costos públicos en el cumplimiento de metas fijas o bien como una alta relación productiva entre gasto público y desarrollo de formas de gestión en que “demanda” y “oferta” dejan de estar separadas y se reunen a través de la autogestión. Ver Coraggio (1991).

¹⁷ Es tal la centralización del poder económico y la concentración de la riqueza que, aún si se lograra pasar a un sistema menos regresivo de imposición sobre los ingresos, su impacto sobre tal estructura de poder sería marginal, requiriéndose la redistribución de activos y no sólo de ingresos para sustentar una sociedad más equitativa en la distribución de los resultados del proceso económico. Otro tanto puede plantearse para los procesos difícilmente reversibles de deterioro del medioambiente y de las instituciones y la cultura de la democracia.

responsables por paliarlas, pueden surgir fuerzas políticas contrapuestas a las que comandan la política macroeconómica.¹⁸ En esto, hay que superar la visión dominante, que limita la perspectiva de lo que puede hacer en concreto el gobierno local a la vez que lo idealiza en abstracto.

La percepción de que el sistema keynesiano ha perdido vigencia como producto de la mundialización del mercado retrotrae el pensamiento político-social y el pensamiento científico mismo a las hipótesis de fines del siglo XIX y comienzos del actual, según las cuales las políticas sobre lo social son acciones compensatorias específicamente *sociales*¹⁹, es decir, no referidas a los pretendidamente separables mundos de la economía y de la política.

En esa visión se revitalizan el papel de la comunidad y del voluntariado²⁰ y se afirma el supuesto de que los programas sociales locales se mueven dentro de estructuras económicas y políticas que estarían dadas y definidas en otro nivel. Se pretende reducir el problema de las políticas sociales urbanas a una cuestión de implementación eficiente a nivel local, mediante programas sectoriales descentralizados o iniciativas puntuales que vayan atendiendo a las necesidades más acuciantes o a las demandas más amenazantes.

2. LO URBANO Y LA POLÍTICA SOCIAL

2.1. La tradición

Por *política urbana* entendemos al conjunto de intervenciones públicas dirigidas expresamente a modificar o sostener determinadas situaciones, instituciones o estructuras de una ciudad. Tales intervenciones pueden estar coordinadas o meramente superpuestas, abarcando organismos estatales de distinto orden jurisdiccional tanto como otras organizaciones públicas (o incluso privadas pero con capacidad para incidir sobre el conjunto).²¹ Puede incluir entonces un

¹⁸ Ver Coraggio (1997).

¹⁹ Kusnir (1996) señala que las primeras posiciones en relación al tema de la pobreza en Inglaterra a fines del siglo XIX establecían que ésta no estaba relacionada con el sistema económico. La pobreza y el desempleo se entendían como un problema individual. "Las primeras intervenciones estatales en esta materia (como la Ley de Pobres de 1834) constituyeron (...) instituciones semipenales donde se atendía, o más bien, se confinaba a esos pobres "estructurales". (...) El tránsito conceptual de la pobreza como fenómeno posteriormente problema y luego objeto de una política social, representó un proceso de cambio en el tipo de gestión estatal" (pág. 26 y 27).

²⁰ Este enfoque ya se encuentra presente a principios de siglo, en el marco de las discusiones del parlamento inglés respecto de la organización de servicios públicos que atenuaran la pobreza. Como continuación del legado manchesteriano, un sector impulsaba la idea de evitar la estatización de los mecanismos de protección o ayuda a los pobres. ... "Abogaba, principalmente, por el fomento a las organizaciones voluntarias locales y no a las instituciones obligatorias. (...) Esta posición asignaba en materia social un papel subsidiario al Estado e impulsaba la creación de seguros y servicios voluntarios no gubernamentales" (Kusnir, 1996). Salamon (1993) considera que en los últimos años se ha producido una "revolución asociativista" en todo el mundo, con el surgimiento masivo de asociaciones sin fines de lucro. La crisis del Estado de Bienestar (que implicó el descrédito de los programas gubernamentales y el recorte del gasto público) llevó a buscar otros caminos para resolver los problemas públicos. Si bien la mayor parte de estas organizaciones se han creado "desde abajo", los regímenes conservadores de Reagan en Estados Unidos y Thatcher en Inglaterra, consideraron al voluntariado como parte central en la estrategia de recorte del gasto público social. Según Salamon, los factores determinantes en el surgimiento de las organizaciones sin fines de lucro como alternativa a la provisión estatal de servicios son: la escala pequeña de las instituciones, la flexibilidad, el uso de voluntarios y de fondos privados. Reich (1992) señala que pocas naciones enfatizan el lugar del voluntariado como Estados Unidos. Sin embargo estas formas de beneficencia rara vez ayudan a los más pobres. Gran parte de las contribuciones están dedicadas a apoyar instituciones cuyas clientelas están compuestas por los sectores sociales a los que pertenecen los donantes (pág. 279).

²¹ Esta definición no marca una línea precisa sino una franja de diferenciación. Por ejemplo: una empresa privada puede ejecutar acciones que inciden de manera extendida y fuerte en las condiciones de vida de una ciudad, pero eso no autoriza a verlo como parte de la política pública, pues su intencionalidad privada es otra (Ej: una gran planta que contamina las fuentes de agua como efecto de su estrategia de acumulación, pero sin que sea su objetivo hacerlo). Igualmente podría decirse del resultado de las acciones masivas y atomizadas de una multiplicidad de agentes urbanos (como la disposición de residuos en ausencia de un sistema centralizado, que por la masa puede generar un efecto no deseado). Por el otro lado, si un acuerdo entre gobierno, empresas y otras organizaciones (usuarios, movimientos

espectro variable de actores vinculados de diversa manera, y tener un alcance multidimensional o sectorial en su concepción, es decir, ser integral o limitada en sus pretensiones de objetivos y recursos.²²

En esta perspectiva, el concepto general de política urbana no se limita al de “política municipal” (en un distrito urbano) aunque es impensable sin la presencia activa del gobierno municipal o metropolitano. Sin embargo, el papel del gobierno local puede limitarse a ser un actor administrativo descentralizado, ejecutor de políticas definidas a nivel nacional o regional, reducido a aplicar en coherencia con ellas los instrumentos urbanísticos y del poder de policía tradicionales, o bien convertirse en un fuerte mediador y coordinador de programas y acciones con incidencia en el ámbito jurisdiccional del que es gobierno representativo, con proyecciones a nivel regional o nacional. Por lo mismo, en su concepto general la política urbana tampoco queda limitada a intervenciones predominantemente *urbanísticas*, aunque necesariamente las incluye.

Bajo el paradigma desarrollista, en la división del trabajo entre las políticas públicas, la política urbana aparecía tradicionalmente diferenciada de las políticas sectoriales (industrial, energía, transporte, etc.), de las económicas (monetaria, fiscal, comercio exterior, etc.) y de las sociales (salud, educación, vivienda, etc.), así como de la política regional.²³ Su especificidad aparecía dada por la conjunción de su ámbito local (no regional, no nacional) y de su uso intensivo del instrumental de la planificación física urbana (en parte debido al predominio de los arquitectos en este campo).

El énfasis en la base física de la ciudad llevó a una fuerte asociación entre política urbana y la *inversión en el marco construido y redes de servicios públicos*,²⁴ así como la construcción o apoyo a la autoconstrucción de *vivienda para los sectores más carenciados*.

Por otro lado, el énfasis en el *ordenamiento urbano* dio centralidad a instrumentos tales como:

- la *zonificación* de usos del suelo y los *códigos de la construcción*, que en la práctica ignoraron las condiciones reales de la economía de las mayorías,

ecologistas, etc.) lleva a acciones de la misma empresa concordantes con una política pública expresa (Ej: prestar servicios de provisión de energía, etc.), para esta definición tales intervenciones serían parte de la política pública y la empresa estaría actuando como agente de dicha política. Adicionalmente, en ausencia de una política y acciones expresas del gobierno, ante el impacto social de acciones privadas por parte de actores motivados por sus propios intereses, un analista podría interpretar que de hecho, la política pública se ha privatizado (una empresa inmobiliaria que urbaniza un segmento de la ciudad, o una empresa que moviliza el pequeño ahorro para vender vivienda “de interés social”).

²² Ver Coraggio (1998a).

²³ La política de empleo quedaba a caballo del área económica y la social, como claro ejemplo de la dificultad de separar estos campos de política. Sobre las concepciones de la planificación urbana tradicional, ver Federico Sabaté (1992).

²⁴ Aún hoy, el Banco Mundial (1995a) adopta la concepción más limitada de definir como políticas urbanas aquellas relacionadas con la provisión de servicios urbanos: abastecimiento de agua, alcantarillado, caminos urbanos, drenaje, subsidios para transporte público urbano, educación y salud primarias. Al realizar su diagnóstico de los problemas urbanos enfatiza lo mismo, “si bien en los servicios urbanos existen deficiencias que tienen graves consecuencias económicas y sociales, ello no significa necesariamente que el gasto en servicios urbanos deba recibir preferencia por sobre otro tipo de gastos del sector público o sobre el consumo privado. En un mundo donde los recursos escasean, los servicios urbanos tienen que competir por los fondos con otros usos. Por ende, lo que hay que hacer es aumentar la eficacia en la prestación de servicios urbanos, tanto la eficacia distributiva (es decir, suministrar el nivel y la combinación de servicios que reflejen la preferencia de los consumidores) como la eficacia técnica (es decir obtener la producción máxima por unidad de insumo)” (pág. 32). Aquí se advierte claramente un cambio de paradigma: del ciudadano con derecho a satisfacer sus necesidades básicas al consumidor-cliente con el derecho de orientar la oferta según sus deseos a través de la demanda solvente que pueda comandar con su ingreso.

condenando en muchas ciudades a más de la mitad de los asentamientos urbanos a la ilegalidad, lo que hace hoy a las políticas de regularización fundiaria un poderoso instrumento de política social urbana.²⁵ Con la zonificación se introdujo de manera mandatoria una utopía representada por un cierto concepto de orden urbano, que –coherentemente con la acción del mercado, que separaba crecientemente producción y consumo– propugnó la separación física de las actividades de producción y las de residencia, negando la realidad del habitat popular.²⁶

- el ordenamiento espacio-temporal del *transporte de personas y bienes*, con su instrumento complementario de fijación de tarifas de transporte más o menos subsidiadas.
- la gestión de la *recolección y disposición de residuos*;
- La generalización de sistemas de *tarifas diferenciales (o la gratuidad total) subsidiadas*. No siendo ella misma “política social”, como toda política, la política urbana podía tener o no una “orientación social”, rectificando al mercado mediante una redistribución progresiva de recursos y accesos. Sin embargo, aunque variando entre gobiernos y países, lo usual fue que predominaran los intereses de las clases altas y medias urbanas, aunque hubiera programas especializados dedicados a cubrir al sector marginal (“vivienda de interés social”, refugios para los sin techo, etc.).²⁷
- el ejercicio del *poder de policía*, en particular en lo relativo a la calidad de los abastecimientos y la seguridad del trabajo -continuación de los orígenes higienistas de la política municipal, hoy en muchos casos dirigido contra la producción informal de alimentos- y a la interacción (externalidades) entre actividades y de éstas con el medioambiente y la salud de la población.²⁸

Seguramente una evaluación del sentido social del ejercicio del poder de policía mostraría un saldo desfavorable para las mayorías de menores ingresos. No sólo por las limitadas restricciones a la generación de externalidades de las grandes empresas y obras públicas sobre las mayorías populares (desechos, contaminación, productos nocivos para la salud, loteos en tierras no urbanizadas o de alto riesgo, etc.) sino por el ensañamiento del control sobre amplios sectores de actividad informal.

Tal vez la expresión más alta de una política urbana “con orientación social” haya sido una política sectorial de servicios urbanos que procurara dar acceso a toda la población, independientemente de su capacidad económica,

²⁵ Sobre esto, véase Bonin (1993) y De Moraes Alfonsín (1997).

²⁶ La lógica de la economía popular, a la que nos referiremos más adelante, puede proveer algunas claves para repensar la relación entre la organización del trabajo y lo territorial urbano. La relación entre espacio residencial y espacio productivo es distinta de la que usualmente propugnaba la racionalidad del diseño urbano. Los servicios: el agua, los sistemas de drenaje y saneamiento, las comunicaciones, la educación, la salud, no pueden pensarse sólo como servicios al consumo, porque están de hecho complicados con los sistemas de producción popular. Y pueden integrarse mucho más, realimentando positivamente el desarrollo del capital humano.

²⁷ Suele mencionarse que, al implementarse, muchos programas de orientación social (e.g.: vivienda) terminaban favoreciendo a sectores medios si bien en su justificación aparecían dirigidos a los sectores de menores ingresos. En esto ayudó la falta de transparencia de la gestión pública.

²⁸ El control de la industria ha sido en general insuficiente, lo que se acentúa por la crisis actual, que aqueja a decenas de miles de PyMES en las metrópolis. Tampoco hubo eficacia para ordenar los asentamientos populares, muchas veces ubicados en zonas con factores de alto riesgo. En la raíz de esta ineficacia están dos condiciones de la planificación urbana tradicional: (a) el haber basado las políticas en una utopía directamente urbanística, que se pretendió institucionalizar sin advertir toda la complejidad de los fenómenos urbanos y (b) el predominio de enfoques tecnocráticos por sobre los procedimientos democráticos para definir dichas políticas.

propuesta compatible con la utopía de universalización de los derechos humanos. Siendo este principio ineludible en el discurso de gobiernos democráticos, es evidente que en América Latina hubo países y gobiernos que de hecho no lo siguieron, en algunos casos posibilitando el surgimiento de formas populares de autogestión relativamente independientes de la lógica estatal.²⁹

Sin duda que las condiciones de vida de la población urbana están asociadas a *las condiciones de habitabilidad* de su territorio, y éstas al acceso físico a los servicios. Así, por ejemplo, en el imaginario y en la realidad la *salud* está asociada a vivienda, agua, centros de salud, fuentes de contaminación, áreas de disposición de residuos; el *trabajo* y el *ingreso* a centros de actividad económica, redes de transporte; la *calidad de vida* a centros de educación, áreas verdes y centros de recreación. El mismo indicador de NBI está fuertemente ponderado por algunas de estas condiciones.³⁰

2.2. Lo nuevo

Dadas la naturaleza y profundidad de las causas de la nueva cuestión social, no será ya suficiente crear condiciones de infraestructura física para *acompañar o inducir* nuevas actividades socioeconómicas o para dar acceso mínimo a servicios básicos. Será preciso *incidir directamente* sobre la calidad de las actividades que están en la base de la organización de la sociedad local, pues ellas mismas vienen segregando y excluyendo, ya no a sectores marginales sino a amplias mayorías urbanas para las cuales no hay política compensatoria que alcance. Un conjunto amplio de políticas públicas, *dirigidas a la sociedad y la economía local* deberán entrar explícitamente en el dominio de una política urbana que pretenda asumir los desafíos de inicios de siglo. A la vez, por el peso y función de las grandes metrópolis, la orientación de la política urbana incidirá en las políticas nacionales.

La *naturaleza y sentido* de las políticas públicas no se definen por el ámbito territorial al que se dirigen, pero sí se especifican en su operatoria concreta. Esto es así porque el orden y estructura del ámbito territorial (urbano, rural, regional, nacional) están fuertemente asociados con el tipo de procesos,

²⁹ Para el caso de Villa El Salvador, ver Riofrío (1994): "La ciudad de Lima solucionó la crisis de crecimiento que experimentó en el periodo 1940-50 permitiendo la formación de barriadas asistidas durante los años sesenta. La preocupación por el alojamiento de los sectores de más bajos ingresos, así como por la infraestructura y servicios para el hábitat popular fue dejada a la iniciativa de los propios pobladores. La ciudad creció en extensión con base en un modelo de vivienda unifamiliar en lote propio (...), el problema de la vivienda se convirtió en el problema del suelo. La explosión urbana se transformó en la explosión en las barriadas y así quedó controlada". (p. 57) Sin embargo, no puede verse a Villa El Salvador como un puro producto de la sociedad civil, pues para su desarrollo pronto requirió y obtuvo conformarse como Municipio autónomo, organizar su propio parque industrial, etc. Ver también el Anexo de este libro.

³⁰ Los estudios de Riofrío confirman que la relación entre infraestructura, producción y bienestar es compleja, pues los barrios populares no son sólo lugares de residencia sino también de pequeña producción: "...una vivienda con lo mínimo en infraestructura y seguridad es un lugar de producción, tanto para el mercado del propio barrio como para el resto de la ciudad". (p. 60). Tampoco es lineal la relación entre infraestructura y servicios. Como indica el Banco Mundial (Banco Mundial, 1994), la inversión en infraestructura no es suficiente por sí sola: "La demanda de servicios de infraestructura es en sí misma sensible al crecimiento económico, el que es notoriamente difícil de predecir. (...) La efectividad de la inversión en infraestructura –cuando ésta provee el tipo de servicios valorados por los usuarios (respondiendo a la "demanda efectiva")- depende de características tales como calidad y confiabilidad, y cantidad. Hacer coincidir lo provisto con lo demandado es esencial" (p. 20). Un efecto positivo de la crítica del Estado de Bienestar es haber resaltado su descuido de la demanda, por una gestión de servicios públicos ensimismada en los indicadores de oferta, muchas veces ligados al acceso físico. Otra cosa es que la respuesta a ese problema sea la privatización y el mercado libre. Para garantizar la atención efectiva de las demandas de los sectores menos integrados al mercado se requieren formas participativas y descentralizadas de gestión. En esa línea han venido trabajando municipios como Porto Alegre, Montevideo o Rosario, experiencias que muestran que su efectiva institucionalización no es fácil ni inmediata.

actores, capacidades e instrumentos que *pueden* activarse para lograr los objetivos socioeconómicos que se desean alcanzar. Sin embargo, en tanto regiones abiertas, los centros metropolitanos están sujetos a procesos de ámbito mayor –mundial, nacional, provincial o estadual-, y no pueden quedar al margen de las estrategias de los conglomerados económicos globales, de la confrontación de proyectos políticos y sociales, de las presiones y demandas de organizaciones extralocales que tienen intereses en ellos.³¹ Por eso mismo, para ser eficaz, la política urbana debe articularse sobre un interés general de orden local desde el cual pueda orientar con legitimidad las acciones públicas como fuerzas que intervienen activamente en esos procesos.

¿Qué define entonces el carácter “urbano” y “social” de una política? (la política social urbana antes que la política urbana social). Por un lado, *lo urbano* en sentido tradicional remite a la utilización (con intención o efecto social) de *instrumentos propios del urbanismo*: códigos urbanos de uso del suelo, catastro, regulación del tránsito, servicios públicos locales, sistema fiscal de jurisdicción local, etc. orientados hacia el bienestar de la población o de ciertos sectores de ella. Por otro lado, *lo social* remite al sentido deseado de mejorar las condiciones de sectores sociales carentes de recursos *dentro del ámbito de la ciudad* (independientemente de que sean políticas nacionales, provinciales, municipales, etc.).

En una primera aproximación, el contenido de la *política social urbana* (como política sectorial, sin redefinir aún su articulación con la política económica), abarcaría efectivamente:

- las políticas tradicionales del municipio (codificación de usos del suelo, control bromatológico, regulación del comercio, usos del espacio público, vivienda de carácter social, transporte, recolección de residuos, abastecimiento de agua, alcantarillado, pavimentación y mantenimiento de calles, alumbrado y limpieza públicas, etc.), dándoles una orientación hacia una mayor igualdad social;
- los programas tradicionalmente entendidos como “sociales”, de atención -refugio, salud, alimentación, etc.- a sectores en condiciones particularmente difíciles de sobrevivencia (niños de la calle, personas sin techo, tugurios o asentamientos marginales, etc.);
- la promoción de la organización vecinal autogestionaria pro mejora del hábitat en el sentido amplio; (ver recuadro: Montevideo)
- las nuevas funciones descentralizadas (educación, salud, empleo temporario, etc.);

Pero superando lo tradicional, también debería abarcar:

³¹ Incluso, para el Banco Mundial la política urbana es una política subordinada cuyo sentido está dado por la función de facilitar el cumplimiento de los objetivos de la política macroeconómica. “Si bien hay fundamentos teóricos para ocuparse principalmente de la eficacia en la prestación de los servicios municipales, en la práctica no es posible separar estos servicios de otros objetivos del sector público, en particular el alivio de la pobreza y la estabilidad macroeconómica”. (Banco Mundial, 1995a)

- la planificación social estratégica, generación de consensos y coordinación de acciones superando el sectorialismo y la improvisación al encarar los aspectos sociales de la cuestión urbana, (ver recuadro: Rosario)
- la mediación e integración de los programas sociales concebidos en otros niveles jurisdiccionales pero que operativamente son de aplicación local.

Rosario: planificación estratégica y política social (Argentina)

En 1995, Rosario se incorporó al CIEDU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano), iniciándose los primeros estudios tendientes a la elaboración de un Plan Estratégico. Para esto, se convocó a investigadores, especialistas universitarios y expertos de instituciones representativas de la ciudad. En 1996 se constituyó la Junta Promotora (integrada por 25 instituciones locales) que tuvo a cargo la formulación de la primera convocatoria para la elaboración del plan. El esquema organizativo del PER está compuesto por las siguientes instancias: Junta Promotora, Consejo General (conformado por más de 100 organizaciones representativas de distintos sectores de la comunidad rosarina que se sumaron a la iniciativa), Oficina de Coordinación (equipo técnico administrativo encargado de la organización del conjunto de actividades previstas para el desarrollo del plan, así también como de la elaboración y difusión de materiales técnicos), Comisiones Temáticas (conformadas por los representantes de las instituciones ligadas al plan). Para la formulación del PER se establecieron cuatro ejes temáticos: económico, socio-institucional, físico-ambiental y centralidad regional y proyección internacional: se centra en la capacidad de atracción de la ciudad como núcleo de producción de bienes y servicios, espacio de oportunidades de negocios, centro cultural, turístico, etc. Por otra parte, se destaca especialmente el Plan Social llevado adelante por el gobierno municipal: consta de un conjunto de programas que abarca distintas áreas de la administración, cuyo objetivo es “lograr que todos los habitantes de la ciudad tengan la misma categoría de ciudadanos”. Parte del supuesto de que no existe una política económica y una política social, sino que lo social está presente en todas las acciones que lleva adelante el Municipio, dado que “en un estado de exclusión social hay inseguridad no sólo para los excluidos, sino para la sociedad en su conjunto”. Estos principios se encuentran expresados en el Presupuesto Municipal, que destina más del 50% a la ejecución de programas sociales.

Fuente: Intendencia Municipal de Rosario, 1998.

Montevideo: descentralización y participación (Uruguay)

En 1990 se inicia el proceso de descentralización de Montevideo, con la regionalización del departamento en 18 zonas, que comprenden los 64 barrios de la ciudad. Cada una de estas zonas es la base para la puesta en marcha de la estrategia de descentralización y participación. A través de centros comunales zonales se fueron desarrollando acciones hacia la integración con las organizaciones sociales y la comunidad. En 1993, en cada centro comunal se instaló una Junta Local y un Consejo Vecinal. Ambos órganos tienen a cargo tanto la programación dirección y control de los planes zonales, como el relevamiento de las necesidades de la zona.

En 1994 se pone en marcha el Plan Estratégico de la ciudad de Montevideo. Planteado como “un proceso participativo permanente que involucra a los tres pilares básicos de la gestión municipal: los vecinos, los trabajadores y el elenco político de gobierno” (Documento I, Plan Estratégico para el desarrollo, Municipalidad de Montevideo), uno de sus objetivos es profundizar el proceso de descentralización y

iniciado.

Se parte de una propuesta de articulación entre el ámbito público y el privado, “con un rol normativo del Municipio, que promueve acciones para el desarrollo de iniciativas y contribuciones desde la sociedad civil; consolidando e institucionalizando formas de gestión alternativas, como la política de convenios con organizaciones sociales para la implementación de programas específicos a través de una transferencia de recursos (Britos y Regent, 1998).

En el área específica de las políticas sociales, el Municipio impulsa la integralidad, esto es lograr la articulación de las intervenciones, considerando las necesidades de los diferentes sectores involucrados.

Desde el Departamento de Descentralización de la Municipalidad se propone una línea de trabajo basada en los siguientes objetivos:

“Contribuir a una mejor calidad de vida de los montevideanos, promoviendo la igualdad de oportunidades y la disminución de las desigualdades, a través de: - atención prioritaria de los programas sociales de los grupos más desfavorecidos y excluidos; - participación directa de vecinos y vecinas en los programas, fortaleciendo sus capacidades y su autonomía; cooperación entre organismos públicos, instituciones privadas y organizaciones sociales.” (Britos y Regent, op. cit.)

Algunas acciones llevadas adelante desde los centros comunales zonales: programas socioeducativos de atención a la infancia, capacitación e inserción laboral de jóvenes, promoción de la mujer; integración e inserción laboral de personas con discapacidad; educación y recreación para la tercera edad, apoyo a iniciativas comunitarias de autoconstrucción y mejora de viviendas, asistencia alimentaria a través de escuelas e instituciones intermedias para familias en situación de pobreza, atención primaria de la salud.

Fuente: Britos y Regent, 1998.

Como resultado de la redefinición del Estado, la transnacionalización política, los estilos participativos de gestión y la transferencia o devolución de responsabilidades a la sociedad, las políticas públicas son cada vez más descentralizadas en su ejecución, no así en su diseño paradigmático, que más bien tiende a ser centralizado en el ámbito global.³² A la vez, por la descentralización del Estado, el municipio tiende a asumir una mayor proporción de las responsabilidades estatales remanentes en el ámbito local y a concitar expectativas que lo tensionan.³³

El **sujeto público** de la política social urbana no escapa a los procesos de cambio en las relaciones estado-sociedad que se vienen dando. Los agentes ejecutores incluyen de hecho una combinación variable de actores con proyectos, recursos y estilos muy distintos,³⁴ sean estatales, corporativos o

³² Ver Borja y Castells (1997): “Los programas de vivienda y de carácter social (...) corresponden a los gobiernos locales y estatales. El gobierno federal se limita a establecer marcos legales y financieros con el fin de promover la igualdad de la ciudadanía. Sin embargo, las situaciones críticas o los déficits estructurales requieren políticas públicas concertadas (excepcionales o permanentes) que pueden ser impulsadas por el gobierno nacional (...). En algunos casos estos programas pueden contar con una colaboración concertada que vaya de organismos internacionales hasta ONGs y asociaciones vecinales”. (pág. 147) Ver también IPPUR (1997).

³³ Ver Martínez Omaña (1996): “La política de descentralización replantea el papel del gobierno local en sus niveles estatal y municipal, así como las iniciativas de los diversos grupos sociales regionales involucrados, lo cual obliga a identificar y evaluar las interacciones entre esos niveles de gobierno y los grupos sociales directamente afectados por la ejecución de esa política. Mediante la transferencia de funciones y atribuciones se redefinen las relaciones de poder al interior de la región, del Estado y de los municipios”. (pág. 156). Para García Delgado (1998) este proceso origina la aparición de una nueva escena local. “La descentralización supone mayores competencias de hecho o de derecho, lo que significa mayor presión para las comunas. Con la descentralización el Estado central “tira” la crisis para abajo, (...) en un proceso en donde los municipios tienen que dar respuestas más amplias, pero muchas veces con similares recursos o sin las capacidades técnicas y de gestión necesarias. A la gestión de servicios urbanos tradicionales se le unen los de salud, educación y asistencia a grupos de riesgo. Y esta necesidad de mayor respuesta implica, a la vez, la de contar con mayor capacidad de gestión...” (pág. 16). Según González Meyer (1994), “el robustecimiento institucional de la acción pública, en los niveles locales, no sólo se fundamenta en una crítica negativa del centralismo sino, como contrapartida, en una serie de cualidades que ofrecerían los espacios locales para mejorar la actividad estatal. Habría un mayor contacto con las necesidades reales de la población. En otros términos, el aparato público tiene allí posibilidades de un mejor procesamiento de las necesidades sociales”. (pág. 34)

³⁴ Esto no se refiere al hecho -ya registrado bajo el sistema industrial- de que las decisiones de política pública son consecuencia de la interacción de actores (grupos de presión, etc.) y a mecanismos propios de un sistema regido por hegemonías, sino a que la iniciativa y la implementación de acciones en este terreno define ahora más un campo interactivo –competitivo/cooperativo- que un proceso de implementación vertical. Esto no significa que no haya estilos

sociales, organismos internacionales (desde UNICEF hasta el Banco Mundial) u organizaciones no gubernamentales locales o transnacionales (fundaciones y movimientos de diverso sentido: ecológico, derechos humanos, etc.).³⁵ Y aunque el sentido deseado de las acciones pueda ser la mejoría en la calidad de vida de las mayorías urbanas, su funcionalidad política estará fuertemente marcada por un proyecto global de política social que atienda las preocupaciones por la gobernabilidad nacional. En ese sentido, es necesario ver a las escenas políticas locales como segmentos imaginarios de autonomía limitada respecto a los procesos más amplios de reproducción del poder político.

Se suele pensar a las políticas públicas como intervenciones para cambiar la sociedad o la economía desde un ente público dado -sea gubernamental o no- que no es él mismo objeto de transformación. Pero los lugares de lo público están sufriendo transformaciones fuertes por la presión de las fuerzas neoconservadoras y la reacción desde la sociedad. Por otro lado, hay un cambio mayor en los objetivos y modalidades que se exigen de la acción pública local por las transformaciones que experimenta la sociedad humana a escala global. Por todo ello, se debe pensar conjuntamente el cambio en las políticas con el cambio en los agentes que intervienen en su diseño y realización.

Así, el gobierno municipal puede ser visto como el agente público local que gobierna la ciudad y organiza alianzas y programas -utilizando sus instrumentos jurisdiccionales y su poder político para actuar y orientar otros actores locales, pero también actuando como mediador respecto del resto del sistema-, para lograr objetivos consensuados localmente pero articulados dentro de un sistema de redes y regiones y que, en el proceso de aprender a hacerlo, se autotransforma.

Dado el objetivo de lograr un desarrollo local de determinado sentido social, lograrlo supone tanto movilizar y utilizar eficazmente recursos locales como atraer recursos extralocales y promover políticas de otras jurisdicciones que inciden en las posibilidades de tal desarrollo. Es más, sin apropiadas políticas supralocales, el desarrollo local no puede generalizarse como posibilidad al alcance de las diversas localidades urbanas.³⁶

de política social que impregnen las prácticas de múltiples actores relativamente autónomos.

³⁵ Ver Bombarolo y Stein (1990): "Las acciones de las ONGs y los programas que implementan pueden ser un aporte significativo para la satisfacción de necesidades básicas de los sectores populares urbanos. Además, estos programas pueden constituirse en mediaciones importantes para que los sectores de bajos ingresos amplíen los espacios de negociación con el Estado y otros poderosos grupos socioeconómicos posibilitando la formación de un entorno más sensitivo y favorable a sus demandas de vivienda, servicios básicos y otros derechos sociales, lo cual contribuye al fortalecimiento de la democracia de la región." (p. 301) Según Carrión y otros (1989, citado en Bombarolo y Stein, 1990), en 1985 en la totalidad de las ciudades de América Latina, 105 millones de personas (el 40% de la población urbana total) carecían de todo servicio de evacuación sanitaria, y 65 millones de personas (25% de la población urbana total) carecían de acceso a agua potable. ¿Cuál sería el lugar posible de la ONGs en la resolución de estos problemas? (1) generando modelos alternativos, tanto a nivel nacional como local, que enfoquen la problemática de los asentamientos populares urbanos; (2) asesorando y capacitando (financiera, técnica y socialmente) a los pobladores y sus organizaciones; (3) promoviendo cambios institucionales en áreas como legislación, administración pública, y en la formulación e implementación de políticas públicas a nivel local. "Las ONGs jugaron un papel clave en el diseño de las políticas de reconstrucción post-terremoto en la ciudad de México, la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y vivienda Mínima ha manejado proyectos de lotes con servicios y unidades básicas por medio de ayuda mutua y autoconstrucción que sobrepasan las 4000 familias, en Costa Rica, Fuprovi está ejecutando proyectos que beneficiarán a más de 1300 familias". (p. 311)

³⁶ Ver IPPUR (1997): "Toda macropolítica tiene impactos positivos y negativos sobre la dimensión urbana de la sociedad brasileña. Es necesario, entonces, construir un marco teórico para la formulación de macropolíticas que tomen en cuenta los nexos estructurales entre las dinámicas urbana y económica, por los cuales el comportamiento de la economía urbana afecta el desempeño macroeconómico". Ver también Coraggio (1998a)

La política social urbana tendrá en cada caso una agenda propia, resultante de la problematización social y la priorización específica en el tratamiento de los problemas de cada ciudad y país.³⁷ Pero en un mundo globalizado no dejará de estar influida por el conjunto de lineamientos que generan los organismos regionales o mundiales con fuerte incidencia en las políticas públicas de cada país. Muestra de ello es que términos como los de “política social focalizada”, “costo efectividad”, “gerencia social eficiente”, “descentralización”, “participación”, “comunidad”, “tercer sector”, etc. están hoy incorporados a la retórica compartida de la política social en todo ámbito.

Como los problemas urbanos tienen una base objetiva y son a la vez una construcción social, la distribución de las capacidades de producción simbólica entre los diversos sectores de la sociedad y del sistema político va a codeterminar la agenda junto con el juego de fuerzas.³⁸ En esto las mismas percepciones de los habitantes de la ciudad deben ser examinadas críticamente, pues son en parte resultado de estrategias de producción simbólica de empresas y estados. Así, si bien reflejan carencias reales, las prioridades ciudadanas que las encuestas indican en las ciudades, son coproducidas por los medios de comunicación y por una historia de acción municipal que dejó marcado en el imaginario qué es posible esperar del municipio.³⁹ Así también, décadas de clientelismo político han generado una convergencia entre la percepción del político y la de la ciudadanía asociando “buen gobierno local” con realización de obras públicas.⁴⁰

En cuanto a su **ámbito**, cabrá definir si la política social urbana presupone un ámbito delimitado como un municipio urbano (que puede corresponder a un segmento de una aglomeración mayor), un centro urbano, una aglomeración o conurbación, una región o sistema urbano-rural con predominio de la actividad urbana, lo que puede involucrar no a uno sino a varios municipios aledaños, o incluso una red de ciudades asociadas.

3. POLITICA SOCIAL Y POLITICA ECONOMICA

Mientras la política social suele ser definida como “el conjunto de medidas e instituciones cuyo objeto es el bienestar de la población”,⁴¹ se suele presentar a la política económica como centrada en otro objeto: el crecimiento, el lucro o la acumulación del capital. Podría decirse que mientras la primera se ocupa de

³⁷ Para Díaz (1998), la elaboración de las políticas públicas debería consistir en “la identificación y delimitación de un problema o necesidad actual o potencial de la comunidad, la determinación de las posibles alternativas para su solución o satisfacción, la evaluación de los costos y efectos de cada una de ellas y el establecimiento de prioridades. (...) [pero] no se trata simplemente de identificar problemas sino de “construirlos” a partir de su definición social y de la determinación de sus alcances y límites. Cobra especial interés para la gestión y el análisis el tema de la relevancia social del problema: así entendido, es un problema para quiénes? Para cuántos? Y esos cuántos, cuánto importan?” (pág. 85).

³⁸ Fleury (1995) considera que “entendido como parte de la dinámica relacional, el proceso de desarrollo de una política pública se refiere al establecimiento de relaciones de mediación entre el Estado y la sociedad a partir de la emergencia política de una cuestión, esto es, a partir del momento en que las fuerzas que la sustentan son capaces de inscribirla en la arena política como una demanda que requiere respuesta por parte del poder político”. (Pág 130)

³⁹ Ver Jacobi (1993): sobre la base de una encuesta realizada por el Cedec (1000 casos) entre 1991 y 1992 en San Pablo, sobre medio ambiente y calidad de vida habitacional, se encontró que “La percepción predominante en la óptica de los moradores, no es la solución de los problemas por medio de movilizaciones colectivas, sino la de soluciones inducidas y dirigidas por un agente nucleador de la acción gubernamental, mediante un estímulo en los cambios de comportamiento, corresponsabilidad y colaboración”... (p. 54)

⁴⁰ Sobre esto, ver Instituto del Conurbano (1998). En esta configuración del imaginario relativo a la política urbana también juega un papel la investigación científica de los procesos y la determinación-medición de sus efectos reales y simbólicos.

⁴¹ Ver Laurell (1995) pag. 177.

los equilibrios sociales, la segunda lo hace respecto a los equilibrios económicos. Tal diferenciación está instalada en las disciplinas teóricas y en el discurso de los medios de comunicación de masas, pero también en el sentido común y en las prácticas de innumerables agentes que se ven (y son así reconocidos) como representantes de una u otra preocupación.

Esto lleva a la idea del “trade-off” estático entre objetivos sociales y objetivos económicos, y a calcular el costo económico (lo que se dejaría de crecer) que acarrea el cumplimiento de los objetivos sociales compensadores del mercado, o a la secuencia dinámica: “primero crecer, luego repartir”. Esto implica aceptar que la política económica no tiene como objeto el bienestar de la población,⁴² y que las consideraciones de equidad, justicia o bienestar general son *restricciones* que impiden el desempeño óptimo de “la economía”.

Sin embargo, los procesos económicos, y como parte de ellos la política económica, producen efectos y estructuras sociales, en tanto transforman o desarrollan a organizaciones, clases y relaciones sociales.⁴³ Incluso inciden en la emergencia de nuevos sistemas de valores, visiones del mundo y derechos.⁴⁴

Implícitamente se pretende que tales efectos, cuando son indeseables o inconvenientes, no deben dar lugar a rectificaciones de la política económica para contrarrestar o modificar el proceso económico mismo, sino que deben ser externamente compensados o corregidos por acciones colectivas -basadas en la voluntad política o social- denominadas “sociales”, sin modificar las estructuras económicas ni sus “leyes de hierro”.^{45 46}

⁴² Sin embargo, en los mismos manuales de economía puede reconocerse otro sentido para la economía: “Según una definición corriente, la economía trata sobre la manera en que se asignan los recursos entre usos alternativos para satisfacer las necesidades humanas”. (Mansfield, 1987, pag. 9).

⁴³ “Las políticas de estabilización no actúan sobre un ente abstracto, sino sobre una economía específica que produce, consume, ahorra, invierte y escoge técnicas para producir y criterios para distribuir. Actúan por lo tanto sobre personas...”. Dutra Fonseca (1995, pág.32). Tenti Fanfani, (1993): “Las transformaciones económicas recientes [en América Latina] no pueden entenderse como un conjunto de fenómenos aislados. Tampoco son el resultado natural de la ‘lógica de las cosas’. Todos los grandes cambios que se registran en el funcionamiento de la economía nacional son obra de una voluntad política y de una relación de fuerzas determinada. Las mismas reglas del ‘mercado’ (nacional e internacional) no se implantan y difunden por ‘generación espontánea’. En la mayoría de los casos el mercado es una institución ‘instituida’, es decir, originada por un proyecto político explícito. Por ello no pueden entenderse ni la apertura económica ni sus consecuencias (desindustrialización, concentración de capital, etc.) sin examinar una serie de fenómenos que ocurren en el plano de las políticas públicas del estado” (pág. 243). CEPAL, (1998), considera que “la distribución del ingreso predominante en los países latinoamericanos determina que la región sea considerada, en el ámbito mundial, como una de las más rezagadas en términos de equidad. En muchos casos, además, la crisis de la década de 1980, las políticas de ajuste y las reformas económicas han dado lugar a un mayor deterioro de ese perfil distributivo”. Fitoussi y Rosanvallon (1996), respecto del “nuevo malestar francés” consideran que “... si la globalización produce todos los efectos desestructurantes que verificamos, es también porque tienen lugar en el marco de una transformación a largo plazo de nuestras sociedades, de orden interno. Estas son particularmente vulnerables al impacto de la globalización porque están atravesadas por nuevas fragilidades y marcadas por formas igualmente nuevas de desigualdad”. (pág. 14)

⁴⁴ Sahlins (1988) señala que “en la cultura occidental la economía es el principal ámbito de producción simbólica”. Entre las consecuencias del proceso de recesión económica y ajuste estructural (respecto del caso argentino), Beccaria y Carciofi (1993) señalan una transformación en las preferencias sociales sobre el grado de equidad. “No sería equivocado sostener que exista hoy una mayor aceptación social respecto del grado de desigualdad distributiva: no se ve con la misma urgencia la necesidad de corregir de manera explícita la desigualdad, y también se duda sobre la eficacia de varios de los instrumentos utilizados en el pasado. Este cambio de percepciones sociales es propio de circunstancias donde la situación económica aumenta la segmentación y el dualismo” (pág. 223) Estas concepciones acerca de los “grados de equidad” no son exclusivas de las sociedades latinoamericanas. Reich (1992) analiza las consecuencias sociales de las transformaciones de la economía norteamericana en el último decenio. La aceleración del proceso de polarización social y la segmentación cada vez más marcada entre los sectores ricos y pobres de la población deriva en una nueva definición del concepto de comunidad. “Incomes, and the tastes that go with them, increasingly define the new American community” (pág.278).

⁴⁵ Bianchi (1997) considera que “...el mercado constituye una construcción social que no deviene de la simple actitud humana para comerciar. El mercado, es decir el lugar en el que se desarrollan las relaciones entre individuos, representa una institución que se construye a través de la definición de reglas colectivas orientadas a fomentar

Sin embargo, de hecho, la política económica fue siempre la política con mayor eficacia para generar desigualdades o brechas sociales y/o corregirlas. Esto fue aceptado expresamente en la teoría y la práctica de las políticas keynesianas que acompañaron al Estado de Bienestar. El “modelo” macroeconómico era un instrumento analítico antes que un sustituto de la realidad empírica. Era un instrumento para pensar cómo actuar sobre los correlatos reales de los parámetros del “modelo” para redistribuir ingresos y poder de decisión entre clases sociales e inducir los patrones de inversión, empleo y consumo reales. La política fiscal y otras interferencias con el mercado: precios máximos, tarifas públicas subsidiadas, restricciones al comercio internacional, incentivos a determinadas actividades, regulación del mercado de trabajo, etc., eran pensadas con el modelo pero no se reducían al modelo.

En el paradigma keynesiano, la propuesta de adoptar cualquiera de esos cambios suponía una evaluación de las consecuencias sociales, anticipaba negociación política y diversos grados de participación de la sociedad organizada (sindicatos, asociaciones empresarias, etc.). Para ponerlo en términos disciplinarios, el pensamiento del economista debía ser complementado con el del sociólogo, el del politólogo, etc. Pero además lo social no era visto meramente como un límite o un mero efecto de lo económico. La relación entre lo social y lo económico era considerada dialéctica y no unidireccional.⁴⁷

Hoy el pensamiento neoliberal pretende imponer a la sociedad determinadas “verdades”, consecuentes con o deducidas del Modelo, que de artefacto se ha convertido en norma indiscutible, cuyos críticos deberían ser tratados como Galileo Galilei. Para tal pensamiento, no es legítimo plantear la opción del Estado como productor, substituyendo al capital privado en sectores estratégicos para el desarrollo nacional, ni poner límites políticos al movimiento del capital financiero globalizado. Se realiza una hipóstasis del modelo económico neoclásico, que sienta de por sí y deductivamente los límites de legitimidad de lo que se puede hacer en la realidad. Consecuentemente, se deja en manos de los expertos amigos del modelo el poder de interpretar y censurar las opciones de acción, sin estar obligados a atender a las consecuencias sobre la vida de la gente y el desarrollo de la sociedad.

dinámicas positivas entre los agentes individuales”. (pág. 64). El enfoque institucionalista difiere de la visión neoclásica, sustrato teórico del neoliberalismo, para la cual el mercado es un mecanismo natural universal antes que un marco institucional convenido por las sociedades y sus estados. Esto lleva a creer que interferir con las leyes (naturales) del mercado es imposible o peligroso. Lo que correspondería entonces es compensar los efectos no deseados sin actuar sobre las estructuras causantes. Por lo demás, la política económica neoliberal sí interfiere con el libre mercado, sólo que, aunque se realizan en nombre de un mercado abstracto, muchas decisiones están conscientemente dirigidas a beneficiar a determinados sectores o clases sociales (privatización desregulada de los servicios públicos, desregulación del mercado de trabajo, ciertas exenciones y protecciones sectoriales, condiciones normativas que favorecen la concentración del sistema bancario, etc.).

⁴⁶ Polanyi (1947), cuando se plantea si la sociedad se crea a sí misma dice: “(...) El control del sistema económico por el mercado es de enorme importancia para toda la organización de la sociedad: significa ni más ni menos que el regir a toda la sociedad como un anexo del mercado. En lugar de estar encajada la economía en las relaciones sociales, las relaciones sociales están encajadas en el sistema económico. La importancia vital del factor económico para la existencia de las sociedades excluye cualquier otro resultado. Porque una vez que el sistema económico está organizado en instituciones separadas, basadas en motivos específicos y que confieren una situación especial, la sociedad debe ser moldeada en forma tal que permita funcionar al sistema de acuerdo con sus propias leyes” (pág. 90)

⁴⁷ Para Offe (1988) “... a la luz de la doctrina Keynesiana de la planificación económica, el Estado de Bienestar llegó a concebirse como (...) un estabilizador interno de tipo económico y político, que ayudaba a regenerar las fuerzas del crecimiento económico y evitaba que la economía cayese en espirales descendentes hacia profundas recesiones”. (pág. 137)

La actual oposición cruda entre lo social y lo económico es una clara regresión a épocas pre-keynesianas y contribuye a justificar el debilitamiento del papel del Estado. Es comprensible, en tal contexto, el renacer del discurso sobre las responsabilidades de la sociedad civil, los valores de la filantropía y la beneficencia. La definición hoy paradigmática de política social como política para aliviar la pobreza extrema la retrotrae, junto con sus valores fundantes y sus actores, a los términos de fin del siglo anterior.⁴⁸

En todo caso, más allá de ideologías teóricas, tanto la política económica como la política social tienen consecuencias sociales, aunque sus sentidos principales sean distintos: en un caso, dirigir, regular o apenas facilitar el proceso de acumulación económica, en el otro, moderar las diferencias extremas, reintegrar la sociedad o meramente contribuir a legitimar el sistema económico y la distribución de la propiedad y sus resultados.

Las transformaciones tecnológicas y organizativas de la producción capitalista se han acelerado por el cambio en la correlación de fuerzas entre trabajo y capital, resultante de la desaparición del bloque socialista y la globalización del poder económico, junto con el debilitamiento de su contrapartida estatal y la fragmentación de su contrapartida social. Esto ha llevado a que el trabajo deje de ser principalmente la categoría económica contradictoria pero complementaria del desarrollo del capital, y que el salario y la ganancia dejen de estar asociados positivamente por la vía de la socialización de una creciente productividad. Como consecuencia, el salario –directo o social- deja de ser base suficiente para sostener los derechos ciudadanos de la mayoría de la población.⁴⁹

Esto hace que se generalice la noción del carácter compensatorio de unas políticas sociales que dependen de la (buena) voluntad de actores políticos y sociales, reafirmando en la práctica la separación teórica entre política social y política económica y fertilizando el campo del clientelismo político. A la vez, el carácter pretendidamente focalizado y coyuntural de esas compensaciones les hace perder eficacia ante la masividad y persistencia de la exclusión.

Sin embargo, si se mantuvieran los objetivos sociales que caracterizaron la utopía del sistema industrialista, hoy esa separación supondría no la desaparición sino la redefinición, complejización e hinchamiento de la política social. En cambio, asistimos a su simplificación y reducción. Esto responde a dos razones. En primer lugar, al desplazamiento de su objetivo declarado, que ya no es la satisfacción de las necesidades básicas de todos, como derecho universal independiente de la posición y contribución de cada uno al sistema económico, sino *aliviar la pobreza*.⁵⁰ En segundo lugar, al predominio del

⁴⁸ "Los efectos económicos de los nuevos modos de producción se conjugaron con los más antropológicos de la individualización, para hacer más problemáticos los mecanismos de identificación colectiva. Al mismo tiempo nos encontramos hoy en día como si nos hubieran empujado brutalmente hacia atrás, en una situación comparable a la de principios del siglo XIX, antes de que la "cuestión social" hubiese sido formulada institucionalmente y encarnada en una lucha colectiva" (Fitoussi y Rosanvallon, 1996, pág.67).

⁴⁹ De hecho, los sistemas de asistencia social se desarrollaron vinculados a la categoría de trabajador asalariado. En particular, el esquema de seguro social de base bismarckiana, que tiende a limitar su cobertura a la fuerza de trabajo asalariada y a algunos de sus dependientes, financiándose principalmente por impuestos al salario. La noción de "salario social" o "salario indirecto" supone que los gastos públicos en finalidades sociales reemplazan o complementan a los que el trabajador debería afrontar con su ingreso personal. (Barbeito y Lo Vuolo, 1992). Ante la creciente cantidad de supernumerarios, y la tendencia a que las políticas nacionales de empleo se conviertan en una gestión local del no-empleo, Castel (1995) afirma: "No se funda la ciudadanía sobre la base de la inutilidad social" (pág.429).

⁵⁰ En el límite, este objetivo es entendido como algún grado de compensación focalizada de las situaciones definidas

sentido político de estas políticas, que es estabilizar y legitimar el sistema socioeconómico imperante y sus transformaciones en curso.⁵¹ Estos cambios pueden ser caracterizados como un cambio del “régimen de política social”.⁵² Laurell resume las principales características del nuevo régimen: ... “desplazamiento de la reivindicación de los derechos sociales al combate de la pobreza, de la obligación de la sociedad de garantizar estos derechos a través del Estado a la discrecionalidad del gobierno para instrumentar programas para los pobres, del incremento del gasto público a la necesidad de restringirlo en el marco de una estricta disciplina fiscal, de la ampliación y universalización tendencial de los servicios sociales públicos a la definición de un paquete de servicios “esenciales” y el traslado al mercado del resto de los servicios/beneficios sociales” (pág. 178).

El cambio de objetivo estratégico se manifiesta y apoya en un nuevo sentido común legitimador claramente encarnado en la aceptación acrítica de programas universales de reforma del Estado y de su relación con la sociedad: descentralización a instancias locales de gobierno, privatización del patrimonio y de los servicios públicos, traspaso de responsabilidades sociales a una sociedad civil que se afirma es solidaria y participativa, paradigma del mercado total y legitimación de la creciente desigualdad social ahora atribuida a responsabilidades individuales.⁵³

¿Qué es hoy lo distintivo de la política social, qué la diferencia de la política económica? ¿Su producto? (la redistribución de individuos o grupos en estructuras de relaciones sociales independientes de las relaciones económicas) ¿Su naturaleza? (ejercicio de la voluntad política colectiva

como de carencia o pobreza absoluta o estructural (NBI), al menor costo posible para el sector público.

⁵¹ “Se define a la reforma social como un proceso que contribuye al desarrollo humano, mediante la integración de políticas e instrumentos dirigidos a incorporar de manera eficiente a todos los miembros de la sociedad al proceso de crecimiento, en un contexto de aumento general del bienestar. *La reforma social que se propone es un complemento ineludible y esencial de las reformas económicas, toda vez que apunta a garantizar la viabilidad política y social de las mismas*” (nuestras cursivas). (pág. 11 BID-PNUD, 1993)

⁵² Según Laurell (1995), cada régimen de política social se define por el estatus que alcanzan los beneficios sociales incluidos, por el tipo de estratificación social que genera y por el compromiso del Estado con el pleno empleo. Cada régimen expresa una relación de fuerza entre clases, constituyéndose entonces desde lo político. Según Fitoussi y Rosanvallon (1996), la simplificación de los problemas sociales implicó un desplazamiento de la “cuestión social”: pasar de un análisis global del sistema social a un enfoque centrado en el segmento más vulnerable de la población. “La dinámica social, en efecto, no puede reducirse a la oposición entre quienes están “adentro” y quienes están “afuera”. Puede decirse, incluso, que nuestra comprensión de la sociedad se ve hoy sesgada por la polarización de todas las atenciones sobre los fenómenos de exclusión. Aun cuando ésta constituye el principal fenómeno social de nuestro tiempo, al cual conviene atacar prioritariamente, no agota la cuestión social (...) La exclusión es el resultado de un proceso, no un estado social dado. De allí la imposibilidad de actuar sobre ella sin situarse por encima, para examinar por ejemplo la desestabilización general de la condición salarial, la multiplicación de las situaciones de precariedad” (pág. 27). En Grassi, Hintze, Neufeld (1994), se afirma que la crisis del modelo de acumulación derivó en “...un modelo diferente, que incluye por definición la informalidad laboral, el desempleo, el subempleo, la desprotección laboral y, consecuentemente, la pobreza. La población que cae bajo estas categorías sociológicas es la que realiza su reproducción en condiciones críticas, al mismo tiempo que garantiza la reproducción del capital. Esas condiciones críticas de reproducción de un amplio sector de población, ya no es la manifestación de un sistema que estaría funcionando mal (en crisis), sino la contracara del funcionamiento correcto de un nuevo modelo social de acumulación” (pág. 6)

⁵³ Para Peñalba (1996), las dimensiones estructurales del funcionamiento de la economía han sufrido una profunda mutación, que implica la puesta en cuestión de la lógica en la cual se fundaba la intervención del Estado (en materia económica y social). La doble responsabilidad –económica y social- atribuida a los gobiernos nacionales correspondía a la cristalización de un cierto tipo de compromiso social, compromiso ahora transformado por los programas de ajuste económico. “Es en ese mismo contexto que han sido formulados, y en efecto instrumentados, nuevos enfoques conceptuales y operacionales (...) en el campo de la intervención social de Estado. (...) Este viraje se opera en el marco de una vasta reformulación de la intervención estatal, en el que junto a los procesos de desregulación y privatización de ciertas prestaciones –especialmente en lo que respecta a equipamientos y servicios urbanos- se combinan tendencias en retirada, reestructuración, y descentralización de la acción del Estado nacional, a través de la transferencia de responsabilidades –no siempre acompañada de los recursos y los medios financieros para hacerlos- hacia los niveles intermedios y locales de gobierno” (pág. 314). Reich (1992) señala la valoración negativa de lo estatal con el siguiente ejemplo: el sector público “gasta”, mientras que el sector privado “invierte”.

supuestamente libre, antes que la acción según las leyes y mecanismos de un mecanismo natural, un mercado sin sujeto). Debemos contrariar al sentido común, afirmando que se vuelve cada vez más forzado distinguir conceptualmente entre política social y política económica cuando se refuerza su complementariedad bajo un mismo proyecto hegemónico, y cuando además los valores y criterios del mercado se introyectan ex-profeso en las políticas sociales.⁵⁴

No se trata entonces de defender la diferencia y autonomía para afirmar un lugar dentro de la política pública, sino de marcar la estrecha vinculación entre política social y política económica. Como consecuencia, no se puede transformar la política social sin transformar la política económica. En todo caso, al renunciar a los instrumentos de una política económica socialmente activa, el poder estatal se ve debilitado para modificar la sociedad o contrarrestar las tendencias indeseables que resultan de un mercado cada vez más centralizado por unos pocos conglomerados financieros, capaces de desequilibrar economías nacionales y volver inviables amplios sectores de actividad expulsando a una mayoría de sus agentes, en tanto trabajadores/consumidores y, por tanto, como ciudadanos plenos.⁵⁵ Qué alcance y qué eficacia puede tener la política social urbana en este contexto?

II. UNA POLITICA SOCIAL EN BUSCA DE PARADIGMAS

1. EL PROGRAMA NEOLIBERAL: LAS NUEVAS POLITICAS SOCIALES

1.1. La visión economicista de la política social

La política *social urbana* es, ante todo, política *social*. La política social es, a su vez, parte de un sistema de políticas públicas, condicionadas por el marco económico y su propia relación dinámica con respecto al nivel y distribución del producto nacional. Así, contra la ideología dominante, la política social no sólo insume recursos sino que los genera. Donaciones internacionales o nacionales, así como líneas de crédito blando que no podrían obtenerse sin estar dirigidas a fines sociales, contribuyen a los balances macroeconómicos. Igualmente, las modalidades de “participación” en boga movilizan recursos de la sociedad (en particular de los “beneficiarios”) que permanecerían ociosos en ausencia de esos programas.

Sin embargo, de acuerdo con el economicismo predominante, dentro del sistema de políticas públicas hoy reina una: la política económica, guiada por modelos y criterios macroeconómicos de vertiente neoclásica y por un programa político de reingeniería institucional “amistoso hacia el mercado”.

⁵⁴ Para un análisis de esto en el caso de la política educativa, ver Coraggio (1998).

⁵⁵ Esto es más dramático en el caso de América Latina y sus ciudades, a partir de la apertura y desregulación del mercado. CEPAL (1998b), considera que en América Latina los grupos industriales locales están en permanente peligro de ser absorbidos por grandes empresas globales. Como consecuencia de las transformaciones económicas estructurales operadas desde comienzo de los 80, las filiales de las compañías transnacionales en América Latina no sólo se fortalecieron, sino que además crecieron mucho más rápidamente que los grupos locales. El proceso en parte está determinado por dos factores: la privatización de las empresas industriales estatales y la avalancha de inversiones extranjeras impulsadas por las fuentes de ganancias que abrieron la desregulación, la liberalización de los mercados y las políticas de atracción al capital externo. Este cambio en los agentes de la inversión trae aparejada una modificación traumática de las relaciones sociales por la introducción de formas de producción que pretenden cerrar una brecha tecnológica y organizativa acumulada durante décadas.

Aunque con variantes y ritmos cambiantes entre países, en el último cuarto de siglo la política económica ha venido reduciendo el papel regulador y el peso económico del Estado, redistribuyendo las cargas fiscales de manera más regresiva, habilitando y exigiendo la reducción de los costos salariales, desregulando y legitimando la precarización de las relaciones laborales, institucionalizando la prioridad del servicio de la deuda externa, abriendo la producción nacional a la competencia externa de los complejos tecnológicos más avanzados y a la vez al dumping social y ecológico de otras regiones, particularmente del Asia, a una velocidad que impide el reacomodo de la industria nacional, privatizando apuradamente las empresas de servicios públicos, los fondos de pensión y los seguros de salud, reconcentrando e internacionalizando al sector financiero y eliminando instituciones capaces de subsidiar al consumo y la microinversión, reduciendo el sector de pequeños comercios ante la entrada irrestricta de los hipermercados, los shoppings y las cadenas internacionales de servicios, etc., etc.⁵⁶

Además de todo esto y sus dramáticos efectos sociales, la política económica y los programas del ajuste estructural de segunda generación⁵⁷ imponen a lo que resta de las políticas sociales –usualmente presentadas como espacio de solidaridad- criterios y valores propios del mercado, del individualismo y la competencia, contrarios a la cultura de los derechos universales propia de la utopía de la sociedad industrial, y les impone restricciones presupuestarias adicionales en nombre de los equilibrios macroeconómicos, reduciéndolas justamente cuando más necesarias resultan ser.

El objetivo estratégico de los programas economicistas de reforma institucional en este terreno puede sintetizarse así: dismantelar las estructuras centralizadas de política social y crear un mercado de programas sociales, donde múltiples iniciativas descentralizadas, entre otras las de los gobiernos locales, compitan por recursos y clientes-beneficiarios. Pero hay otra variante estratégica para la política social, que emerge del sistema político, despojado de los recursos que el Estado del Bienestar ofrecía a la acción política centrada en la disputa por el poder entre los partidos gobernantes y de oposición. Aquí es el clientelismo y no la eficiencia económica lo que prevalece en la selección y manejo de propuestas programáticas. Esto genera una tensión en el campo de la política social, entre la tecnocracia económica y los políticos, que varía según los países en cuanto a su intensidad y su balance.

Es esa nueva política social, resultante de los criterios y valores representados por la política económica y las interferencias en su gestión por el clientelismo, la que se despliega hoy en las ciudades -sectorizada y fragmentaria- a través de la acción usualmente no coordinada de múltiples agentes estatales y civiles: agencias de gobiernos nacionales, de provincias o estados, municipios, autoridades comunitarias y agencias internacionales, pretendiendo subsumir

⁵⁶ Ver Coraggio y Cesar (1999).

⁵⁷ Por ejemplo, véase: Banco Mundial (1997), parte III "Building Institutions for a Capable Public Sector", (pág. 77-98).

como recursos descentralizados de gestión a las organizaciones no gubernamentales de alcance internacional, nacional o local, a las organizaciones autogestionarias de ciudadanos o consumidores y a las redes de solidaridad de diverso alcance temático y territorial. Aquí se instala otra tensión, entre las políticas de gobierno y los objetivos estratégicos de una parte de las organizaciones de la sociedad civil, que pugnan por mantener la defensa de los derechos humanos y la autodeterminación de los sectores asistidos, a la vez que de hecho operan tercerizando una parte creciente del gasto público social.⁵⁸

Ante esta tendencia casi universal, pareciera utópico plantear “otra” política social diseñada e implementada desde el estado nacional o desde las sociedades fragmentadas, en base a modelos alternativos de sentido y/o gestión. En esa misma línea de escepticismo, la única acción contestataria realista sería sumarse con alguna iniciativa innovadora o de otro signo ideológico a esa variedad aparentemente caótica de micro y mesointervenciones de todo signo y alcance, sin esperar otra cosa que su perduración en algún “nicho” del mercado social.

Tal evaluación encierra dos falacias: en primer lugar, como ya se indicó, donde parece no haber orden ni sujeto, hay en realidad la construcción desde el Estado de un nuevo orden, centrado en la reforma del propio Estado, si bien ese proceso de reforma no se ha desarrollado a ritmos similares ni se ha asentado definitivamente como nuevo sistema (o no-sistema) estable en todos los países. En segundo lugar, para contrarrestar la fuerza concentrada de las políticas actuales, antes que sumarse a la diferenciación o pretender la hegemonía de tal o cual modelo (el solidarismo, la autogestión, etc.) o agente particular (el gobierno local, las ONGS, las redes, etc.), se requiere una respuesta coordinada mediante la unificación de sentido de las múltiples iniciativas, proyectos y actores.

De hecho, por sus propias contradicciones como proyecto político y por ser de implementación descentralizada, lejos de consolidar una hegemonía monolítica, la política social hoy dominante puede cobijar combinaciones y matices diversos no sólo en cuanto a su eficacia y estilo de gestión sino *en cuanto a su sentido*, dependiendo de los recursos locales, el marco institucional, la situación social y política, la cultura y la problemática específica de cada ciudad o región. *Una cuestión central a dilucidar es si, dentro del mismo contexto político y económico, pueden cobrar fuerza otras propuestas desde los niveles locales que sean eficaces, cualitativamente superiores y generalizables como para fundar las bases para otra política social urbana, y cuáles podrían ser sus rasgos definitorios.*⁵⁹

Al evaluar estas posibilidades hay que tener en cuenta que el contexto no es

⁵⁸ Ver Banco Mundial (1997).

⁵⁹ A dilucidar esta cuestión puede contribuir el trabajo de la red temática número 5 “Políticas sociales urbanas”, del Programa URB-AL Europa-América Latina. Este programa, perteneciente a la Comisión Europea, tiene como objetivo “desarrollar relaciones de asociación directas y duraderas entre los actores locales europeos y latinoamericanos” (Programa URB-AL, abril de 1999b). Formada por ciudades, regiones y otras colectividades locales de la Unión Europea y América Latina, consta de 8 redes temáticas: droga y ciudad, conservación de los contextos históricos urbanos, la democracia en la ciudad, políticas sociales urbanas, medio ambiente urbano, gestión y control de la urbanización, control de la movilidad urbana. Sobre el trabajo de la Red 5, ver Programa URBAL (1999a).

inmutable ni sus tendencias se proyectan linealmente al futuro. El proyecto neoliberal comienza a pasar por dificultades para mantener su predominio y las crisis registradas en los países que el FMI presentaba como ejemplo (México, Asia) han debilitado la credibilidad del modelo economicista. Es más, mucho antes de que el modelo neoliberal de política pública termine de extenderse en la Unión Europea, se comienza a hablar de una “tercera vía” y los partidos socialdemócratas parecen recuperar posiciones, claro que en condiciones muy diversas a las del pre-thatcherismo⁶⁰.

Mientras tanto, en América Latina aún pugna por afianzarse el paradigma de política social activado bajo la era de Reagan y Thachter. Resistido por los representantes de las mayorías sociales afectadas por ese proyecto, y por una parte de la clase política que se opone por razones ideológicas o porque experimenta la pérdida de legitimidad resultante de las políticas neoliberales, ese paradigma ha ido avanzando, de manera persistente pero desigual, mediante la conjunción de la presión externa, representada por el Fondo Monetario Internacional y la Banca de Desarrollo, y las coaliciones nacionales beneficiadas o seducidas por las concepciones neoliberales del mercado total.

1.2. Las nuevas políticas sociales y la privatización en América Latina

Las ciudades son sistemas abiertos, fuertemente marcados por las condiciones que imponen los procesos y políticas nacionales. En tal sentido, las propuestas de políticas sociales urbanas innovadoras deben contextualizarse en el marco de las NPS, de orden nacional.

Las NPS, lejos de ser independientes y contrarrestantes del mercado, son en América Latina parte constitutiva del ajuste estructural del Estado y de su nueva relación con el mercado, ahora instalado como fuerza civilizatoria central. La privatización juega en esto un papel crítico, al estrechar el campo de las decisiones políticas con sentido social.

La privatización de los servicios públicos priva a los gobiernos nacionales de un instrumento de alcance masivo que caracterizó al Estado de Bienestar: la satisfacción directa de necesidades básicas mediante la provisión de servicios gratuitos o subsidiados. Aparece entonces una contradicción en términos: servicios *públicos* convertidos en negocios *privados*.

Las empresas de servicios públicos en áreas urbanas (agua y saneamiento, gas y electricidad, transporte y peaje, correos y telecomunicaciones, etc.) vuelven a ser monopolios privados, a salvo de presiones políticas y por lo tanto no dispuestos a considerar demandas sociales que no sean solventes. La desregulación de estos servicios, que usualmente quedan en manos de consorcios internacionales, lleva además a un alza de los precios, como

⁶⁰ Actualmente (1999) once países europeos tienen gobiernos de centro izquierda. El documento emitido en noviembre de 1998 por los ministros de finanzas de estos países, reunidos en Bruselas, resume el perfil de la tercera vía: “Nuestra tarea es hallar la forma de combinar una economía abierta, competitiva y exitosa con una sociedad justa y humana (...) El objetivo central es la reconstrucción de la sociedad de pleno empleo, una sociedad en la que haya oportunidades de trabajo para todos los ciudadanos.” El documento de los Ministros apoya también el gasto público en obras de infraestructura y servicios públicos, e impulsa la concertación de un nuevo contrato social que les dé a todos los ciudadanos europeos participación en el desarrollo de la economía. (“Europa acordó dar prioridad al crecimiento y al empleo”, diario Clarín, 23-11-98)

resultado de las altas ganancias extraordinarias que posibilita un mercado cautivo. En este terreno, lo “social” quedaría limitado a inducir cierto grado de subsidios cruzados, adicional al que implica de por sí la política de discriminación de precios para maximizar la ganancia empresaria.⁶¹

Se pasa de una política orientada por la utopía liberal de derechos universales - donde todo ciudadano tendría derecho a servicios básicos según sus necesidades, aportando por su lado al fisco según sus ingresos- a una política de redistribución focalizada, donde lo universal es que todos deben pagar por los bienes y servicios que necesitan, provistos por empresas orientadas según criterios de lucro.

Para aquellos que no pueden pagar por algunos servicios considerados indispensables, por razones morales o funcionales, se ofrecen paquetes “básicos” (típicamente en los casos de asistencia nutricional, salud y “vivienda social”) que se administran de manera *focalizada* (sólo a quienes están en condiciones de pobreza extrema y no pueden afrontarlos con su ingreso). La limitación de estos paquetes básicos hace que otras necesidades deban ser satisfechas recurriendo a vías extra-legales o pagando mayores costos (como puede ser el ejemplo del suelo o la misma vivienda, la electricidad o el agua).

A lo anterior se agrega la privatización de los sistemas de seguridad social, donde el abandono y descapitalización del sistema estatal se profundiza al entregar la crema del mercado a los fondos de pensión y seguros de salud asociados al capital financiero o a empresas transnacionales especializadas en el ramo. La reforma de estos sistemas perjudica especialmente a los sectores de mayor edad y a los sectores de trabajadores públicos que quedan a cargo de los aportes cautivos del sistema estatal remanente.

Además de la privatización de sus servicios y sistemas de seguridad social, el Estado ha sido desprovisto de los instrumentos de regulación del mercado, en particular del control de precios: salarios mínimos efectivos, precios subsidiados de bienes de consumo popular, tarifas máximas o gratuidad de los servicios, etc., con el argumento de que tales intervenciones afectan la eficiencia del mercado, considerado como el mejor asignador de recursos o, más recientemente, de que ahuyentan al capital global. La combinación de estos efectos ha sido una drástica caída del salario real, una fuerte redistribución regresiva del ingreso nacional, y una transferencia de poder del Estado al capital monopólico.⁶²

⁶¹ Sin embargo, tales subsidios cruzados, orientados a ampliar la demanda de los sectores de menores ingresos, suelen ser cargados en las espaldas de los sectores medios urbanos que, lejos de ser sectores privilegiados como se los ha querido presentar, sufren también el impacto de la exclusión y la degradación de su calidad de vida. La CEPAL y el BID no han sido ajenos a la difusión de esta caracterización de los sectores medios iniciada por el Banco Mundial para justificar una política que en nombre de la equidad golpea a un gran sector de la clase media. Es claramente contradictorio que se propugnen políticas que primero empobrecen a las capas medias, para luego tener que incluirlos como objeto de las NPS, si se supone que la utopía social es que todos puedan tener niveles de vida por encima de la pobreza. Esto sólo se explica si el objetivo de fondo de estas políticas no es realmente la equidad y el desarrollo social. (CEPAL, 1990)

⁶² CEPAL (1998a) señala que, entre 1995 y 1997, el crecimiento económico en América Latina no ha permitido reducir el desempleo ni incrementar los ingresos de los ocupados en sectores de baja productividad. En Chile, en 1994 el 60% de la PEA tenía ingresos mensuales inferiores a los 360 dólares, valor correspondiente al tercer quintil de la Encuesta Casen del Ministerio de Planificación Económica (Tetelboin, 1995). En Perú, el proceso de concentración y centralización del capital, acelerado a partir de la aplicación del ajuste económico, no está sujeto a ninguna regulación por parte del Estado. Las medidas de ajuste han aumentado la participación en la renta de los sectores de mayores ingresos y disminuido la participación de los sectores medios y bajos. (Haya de la Torre, 1995). En México, el salario mínimo general real de los trabajadores asalariados, desde 1976 hasta 1994 se redujo en un 66% (Calva, 1995). En

En adición a estas transferencias de recursos y poder, los valores del mercado son expresamente introyectados en la lógica interna del sector público. Dos sectores aún considerados prioritarios en la retórica de las NPS, como son la Educación y la Salud Pública, están siendo sometidos a criterios de eficiencia y a mecanismos propios del mercado capitalista. Así, en el campo de la educación, la descentralización supone que, como las empresas, los establecimientos educativos públicos deben tener mayor autonomía pero también correr riesgos y ser evaluados no por la calidad de sus procesos sino por sus resultados cuantitativos, compitiendo por su clientela de alumnos y por la asignación de recursos públicos siguiendo criterios de costo-efectividad. Así, los maestros, su formación inicial y sus salarios son vistos como costos excesivos de la escuela pública y se tiende a substituirlos por libros de texto y sistemas informatizados de auto aprendizaje.⁶³ Una vez mercantilizado el sector educativo, se abre a la inversión privada nacional e internacional y se convierte en otra rama de prestación de servicios, poniendo a competir al sistema público con las sucursales de los centros educativos del Norte con “marca reconocida”, los que comienzan a adoptar las estrategias de las cadenas de fast food para ampliar su mercado global.

1.3. Los regímenes de política social

Según Esping-Andersen (1990) los regímenes de política social están asociados a los tipos de Estado de Bienestar, de los cuales identifica tres: liberal (en América Latina se denomina neo-liberal), bismarckiano o conservador-corporativista, y social-demócrata. De acuerdo a esta tipología, el *nivel* del gasto social no es visto como el indicador clave ni suficiente para establecer a qué tipo de estado de bienestar corresponden un dado país y época. Es el *sentido* del gasto, reflejado en su estilo de operacionalización, lo que es definitorio. El gasto puede ser relativamente alto y la contribución al bienestar baja (o no estar asociada a la emancipación de los beneficiarios) y a la inversa. Esta perspectiva permite afirmar que hay tendencias generales similares aunque los indicadores cuantitativos puedan variar bastante entre países y ciudades.

El modelo neoliberal⁶⁴ da lugar a una política social asistencialista, que otorga beneficios sociales que resultan mínimos en relación con las necesidades insatisfechas, focalizando en los sectores más pobres, con la perspectiva de reincorporarlos al mercado, que es visto como el sistema ideal de asignación y acceso a recursos. El modelo bismarckiano,⁶⁵ en cambio, tiene un sesgo corporativista, pues su objetivo es la preservación de los estatus sociales diferenciales. Acompaña al mercado y vincula los beneficios con los aportes, ubicando al trabajo como categoría central para organizar los accesos. El

Argentina, en octubre de 1997, al 30% de los hogares más pobres (el 24,9% de la población) les correspondía el 8,3% del ingreso total, mientras que a los hogares más ricos (comprendidos en los deciles 9 y 10, el 22,5% de la población) les corresponde el 50,7% de los ingresos totales. (fuente: INDEC, octubre de 1997).

⁶³ “Los programas de microcomputadoras bien diseñados pueden reducir apreciablemente el tiempo necesario para enseñar conocimientos básicos como la lectura y la escritura. Por ejemplo, en aproximadamente 100 horas, estudiantes del primer grado con microcomputadoras en Filipinas aprendieron a leer y escribir en inglés a un nivel logrado sólo por una fracción de alumnos en las clases regulares de las mismas escuelas”. (Lockheed y Verspoor, 1990)

⁶⁴ El autor adjudica este modelo a Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelanda.

⁶⁵ El autor adjudica este modelo a Austria, Francia, Alemania e Italia.

modelo socialdemócrata,⁶⁶ en cambio, se basaría en la universalización del acceso a beneficios sociales que, lejos de limitarse a estándares mínimos de supervivencia, irían progresando junto con el desarrollo de la economía; en este modelo, los ciudadanos podrían optar libremente por incorporarse al mercado o no. En cualquiera de estos casos, la situación de bienestar resultante estará codeterminada por los resultados de la economía y por las estructuras sociales y políticas.

Según un estudio de CEPAL (1999)...”La cuantía de recursos públicos destinados a los sectores sociales aumentó en 14 de los 17 países [latinoamericanos] analizados. Como resultado, el promedio regional del gasto público per cápita subió en 38% entre 1990 y 1997, lo que equivale a una tasa anual de crecimiento de 5,5%. Sin embargo, durante los últimos dos años este ritmo de crecimiento se redujo, llegando a sólo la mitad del registrado en la primera mitad de los noventa. Esta expansión del gasto social se debió en algunos países al crecimiento económico, mientras que en otros se basó principalmente en el incremento de la participación del gasto social en el gasto público, y en el aumento de éste en relación con el PBI. Sin embargo, la actual reducción del crecimiento económico siembra dudas sobre la factibilidad de continuar elevando los actuales niveles del gasto público social” (pág. 3). Según esta misma fuente...” el promedio regional de gasto público social per cápita creció entre 1990-1991 y 1996-1997 de U\$S 331 a U\$S 457”(pág. 5). Colombia, México, Venezuela, Perú, Paraguay, El Salvador, Bolivia, República Dominicana, Guatemala, Honduras y Nicaragua se ubican por debajo del promedio, mientras que en Costa Rica, Panamá, Chile, Brasil, Uruguay y Argentina el monto del gasto público social per capita se encuentra por encima del promedio. En lo que hace a la magnitud del gasto como porcentaje del PBI, el promedio en los países analizados se localiza alrededor del 13%. Poseen porcentaje mayor al promedio Chile, Colombia, Argentina, Brasil, Costa Rica, Panamá y Uruguay, mientras que se ubican por debajo del promedio Bolivia, Nicaragua, Venezuela, Paraguay, México, El Salvador, Honduras, República Dominicana, Perú y Guatemala. (pág. 7)

Cuadro 1

América Latina (18 países): Gasto social

Países	Gasto social real per cápita (dólares de 1987)		Gasto social/PBI (%)		Gasto social/gasto público total (%)	
	1990-91	1994-95	1990-91	1994-95	1990-91	1994-95
Gasto social alto						
Uruguay	463,2	624,9	18,9	23,6	63,0	75,1
Costa Rica	334,0	388,6	19,8	20,8	45,5	44,3

⁶⁶ El autor adjudica este modelo a los países escandinavos.

Panamá	349,9	466,5	17,1	20,0	37,5	44,2
Argentina	548,5	703,8	17,1	18,3	58,0	66,0
Chile	259,1	318,3	13,1	13,4	60,3	63,3
México	156,4	247,3	8,4	13,1	53,3	71,8
Brasil	224,0	224,8	11,6	11,2	51,0	57,8
Gasto social moderado						
Colombia	107,2	164,2	8,2	11,6	33,9	54,0
Nicaragua	97,4	86,4	10,8	10,6	36,2	48,8
Ecuador	92,7	129,3	7,8	10,4	36,5	39,5
Venezuela	215,6	S/D	8,5	S/D	32,1	S/D
Gasto social bajo						
Honduras	72,2	69,6	7,8	7,6	33,1	29,1
Paraguay	25,9	66,7	2,6	6,6	33,2	43,2
Bolivia	34,4	49,5	4,6	6,3	36,0	32,0
El Salvador	50,1	53,7	5,5	5,3	23,6	25,0
Guatemala	28,7	32,2	3,3	3,7	29,8	36,4
República Dominicana	36,3	S/D	4,7	S/D	36,6	S/D
Perú	20,6	S/D	2,1	S/D	15,9	S/D

Fuente: CEPAL, Panorama Social 1996.

Cuadro 2

Países industrializados y países latinoamericanos: magnitud del gasto público social en dólares per cápita y como porcentaje del PBI

	Países industrializados (gobierno central consolidado, cifras de 1992)			Países latinoamericanos (cifras de 1994-1995)	
	En dólares per cápita	Como % del PBI		En dólares per cápita	Como % del PBI

Países con gasto social alto (Suecia, Francia, Austria, Países Bajos)	7.200	31,2	Países con gasto social alto	425	17,2
Otros países (Reino Unido, Alemania, España, Canadá, Japón, Estados Unidos)	3.600	16,4	Países con gasto social medio	127	10,9
			Países con gasto social bajo	54	5,9

Fuente: CEPAL, Panorama Social 1996.

La constatación estadística de que el gasto social habría aumentado puede generar incredulidad o escepticismo sobre la validez de los datos, motivado esto por la constatación simultánea del empeoramiento de la situación social. Estas dos observaciones son compatibles: al mismo tiempo que aumentó el gasto social, se han manifestado, extendido y magnificado las consecuencias regresivas de las transformaciones económicas que generan esos problemas.⁶⁷ Las variaciones en el gasto social no pueden ser evaluadas por su propio ritmo de cambio, sino en relación a las variaciones en las necesidades que deben atender. Justamente es nuestra tesis que las actuales políticas sociales son insostenibles, quedando sólo dos alternativas dentro del modelo neoliberal de alivio de la pobreza: seguir bajando la calidad de las metas y la cobertura de los programas o llevar al límite las ecuaciones del equilibrio fiscal.⁶⁸

Cuando, en una sociedad que declara respetar los derechos humanos, la política social sólo apunta a cubrir necesidades mínimas e inmediatas de los sectores más carenciados (asistencialismo) cabe interpretar que se espera o pretende que las personas asistidas vuelvan en un corto plazo a reproducirse en base a su relación con el mercado. Pero si el desempleo es involuntario, estructural y masivo, estas políticas de corte asistencialista son ineficientes y altamente costosas, pues no logran el objetivo de reinsertar a sus beneficiarios de modo que vuelvan a basar su reproducción en relaciones de mercado. Por el contrario, al limitarse a permitirles sobrevivir biológicamente, el resultado es que la brecha entre sus capacidades y lo que el mercado reclama se sigue acentuando.

En las metrópolis latinoamericanas con servicios públicos privatizados, dar paquetes básicos de alimentos, salud y educación es suficiente sólo para

⁶⁷ Así, la tasa de desempleo se amplía adicionalmente como consecuencia de la mayor tasa de participación en el mercado de trabajo, respuesta de los hogares a la confirmación de que el desempleo de sus principales perceptores será duradero y/o a la reducción del ingreso percibido.

⁶⁸ Según Esping-Andersen, lo relevante no es el nivel de gasto sino la capacidad de cada modelo de política social para permitir o incentivar la separación entre la reproducción de la vida y la participación en el mercado a través del trabajo asalariado o la venta de bienes y servicios producidos autónomamente. Más adelante tomaremos distancia de ese enfoque.

“aliviar la pobreza” tal como el Banco Mundial indica que es su objetivo⁶⁹, pero no para contribuir a superarla. Así, los receptores de estos programas no pueden cubrir por medios legales otras necesidades elementales, como el agua, la energía, el transporte, la vivienda, formas más complejas de servicios médicos y remedios, etc. Ni siquiera pueden incurrir en los costos de buscar sistemáticamente un trabajo. No tener una dirección y un teléfono (o tener una que es mejor no dar)⁷⁰, estar sometido a la cotidiana violencia física y simbólica, sufrir la estigmatización de los programas focalizados y cargar con la sensación de que se es responsable de ser desempleado por no tener las capacidades que requiere el mercado⁷¹, son condiciones existenciales que difícilmente pueden ser compensadas por paquetes básicos dirigidos a la sobrevivencia biológica.

A partir del modelo “conservador-corporativista”, institucionalizado en los países más urbanizados e industrializados de América Latina entre los 40 y los 70, la evolución deseable y teóricamente posible era su progreso hacia el modelo socialdemócrata de derechos universales, tendencia ejemplificada paradigmáticamente por el movimiento por la Constituyente brasileña del 88.⁷² Por el contrario, la tendencia de cambio que se registra de manera generalizada desde los 80 es una regresión hacia el modelo neoliberal asistencialista, ejemplificado en Chile por la Constitución Pinochetista de 1980.⁷³

⁶⁹ El Banco Mundial (1990), propone una estrategia para la reducción de la pobreza basada en los siguientes ejes: promover un crecimiento económico que haga eficiente el uso del recurso más abundante de los pobres, es decir el trabajo; facilitar el acceso a servicios sociales básicos para los sectores más pobres, y proveer redes de protección a los grupos más vulnerables. Sus objetivos se están cumpliendo de una manera peculiar. Cuando “el uso eficiente del trabajo” es definido por el capital que lo emplea, el resultado es desempleo, subempleo, precarización, reducción del salario de bolsillo y pérdida del salario social indirecto. A eso se suma que el acceso gratuito o subsidiado a los servicios básicos desaparece como consecuencia de la privatización o el desfinanciamiento público de los servicios básicos que los fuerza a arancelarse. Sólo quedan, entonces, las redes de protección que no alcanzan para “proteger” las masas de excluidos.

⁷⁰ El deterioro de las condiciones de vida y la exclusión se debe analizar ... “desde un punto de vista sistémico, analizando el modo en que se articulan las situaciones de precariedad y de exclusión en distintos órdenes, cómo la situación determinada en una área de la vida social contribuye a la precariedad o la exclusión en otras; en resumen, cómo se van acumulando las desventajas en las distintas esferas” (Minujin y Kessler, 1995).

⁷¹ Fitoussi y Rosanvallon (1996) relacionan esta situación con la “consumación de la sociedad individualista”. “...El porvenir de los individuos aparece cada vez menos ligado a un destino común. Hay cada vez menos posibilidades de apoyarse en una acción colectiva para resolver sus dificultades o hacer progresar sus reivindicaciones.(...) Vivimos en lo sucesivo en una sociedad que hace recaer sobre el individuo el doble imperativo de un perpetuo mejoramiento y una estima permanente de sí mismo, que son los mecanismos tanto de la vida personal como de la acción profesional”(pág. 43 y 44).

⁷² Según Dutra Fonseca (1995) la Constitución de 1988 se propuso profundizar y universalizar derechos sociales. Algunos de los derechos contemplados: ampliación a 120 días de la licencia por maternidad, incorporación de las trabajadoras domésticas a parte de los derechos de los demás trabajadores, universalización de la cobertura e igualación de los beneficios de previsión social a trabajadores urbanos y rurales (incorporando al sistema previsional a 60 millones de personas).

⁷³ En el caso mexicano, Ziccardi (1996) identifica dos etapas: el Estado corporativo intervencionista (1940-1987) y el Estado neoliberal (1988-1994). En relación con el primero, “el principal sustento del mismo es la creación del PRI, gobierno en el cual los sectores sociales tradicionales y modernos son incorporados a través de mecanismos de representación corporativos y clientelísticos. (...) Se instala un orden político que otorga estabilidad y consenso a los proyectos de desarrollo económico basados en la industrialización”(pág. 271). Sobre la segunda etapa, “la política social (...) estuvo absolutamente subordinada a la política económica, y como una de las primeras medidas (...) se intentó impulsar un proceso de descentralización de los servicios de educación y de salud” (pág. 278). Respecto de Brasil, Draibe (1993) señala que “... constituyó un caso ejemplar de desarrollo capitalista excluyente y concentrador y coherentemente, construyó un sistema de políticas sociales con fuertes características de tipo conservador”. (pág. 15) Para Barbeito y Lo Vuolo (1992), en el caso argentino, las políticas sociales que “definieron su morfología a partir de la década del cuarenta, se construyeron sobre los principios del seguro social bismarckiano, con derechos y obligaciones normados sobre la categoría de “trabajador” (particularmente asalariado) y no sobre la de ciudadano” (pág. 121). En la realidad, los sistemas concretos no corresponden plenamente a los tipos ideales formalizados en los modelos. Así, en el caso argentino, en paralelo al desarrollo del modelo conservador se mantuvo un sistema de carácter asistencialista (que, si bien con menor grado de desarrollo, lo preexistía), enfocado hacia aquellos sectores no incluidos en las categorías del empleo formal. El cambio en el régimen, a partir de los años 80, podría interpretarse no como un quiebre

La reforma de las políticas sociales –incluida su “descentralización”- fue diseñada sin consulta democrática e implementada de arriba hacia abajo, pues junto con la reducción del Estado y los cambios en la fuerza relativa de las diversas clases sociales, tendieron a diluirse y desestructurarse los complejos procesos de interacción, negociación, presión-reivindicación corporativa entre movimientos sociales y organizaciones sindicales, por un lado, y el Estado nacional por el otro, procesos que caracterizan el modelo bismarckiano.

Para Esping-Andersen, el desideratum del estado de bienestar social-demócrata es lograr que cada individuo pueda desmercantilizarse si así lo decide. Sin embargo, como se verá más adelante, el único modo hoy propuesto para operacionalizar esa propuesta es la institucionalización del “ingreso ciudadano”, que implica la posibilidad de desmercantilizar la fuerza de trabajo pero no la reproducción de la vida a través del consumo.

1.4. El discurso de las nuevas políticas sociales en Europa y América Latina

En un mundo que marcha hacia la globalización económica y política, las políticas sociales están sufriendo un proceso de desnacionalización -o de transnacionalización-, donde organismos de orden multinacional, preexistentes o nuevos, operan como intérpretes e impulsores de las tendencias impuestas por la competencia en el mercado global, en el contexto de las nuevas relaciones de fuerza entre trabajo y capital, y entre poder político y poder económico. Pero lo político y las culturas siguen jugando un papel diferenciador significativo y el resultado final no está aún establecido para cada continente, país y ciudad, como ilustra la comparación entre Europa y América Latina.

Europa

A pesar de la diversidad de situaciones entre sus países componentes⁷⁴, son ilustrativos los lineamientos de los libros Verde⁷⁵ y Blanco⁷⁶ sobre Política Social Europea.

El Libro Verde tuvo como objetivo estimular un debate sobre las líneas futuras de política Social en la Unión Europea, sintetizadas en el Libro Blanco. Según expresa en su introducción, la premisa fundamental del primero es que *“la siguiente fase de la política social europea no puede partir de la idea de que el desarrollo social debe frenarse para recuperar la competitividad económica”* (pág. 6).

La política social⁷⁷ de la Comunidad se ha desarrollado a través de la evolución de tratados, y ha recurrido a diversos instrumentos en función de los objetivos perseguidos. Las tres funciones más destacadas tienen que ver con:

“ - proporcionar un marco jurídico en determinadas áreas del Tratado de

absoluto, sino como la profunda acentuación de características ya existentes (Quiroga, 1999).

⁷⁴ Ver Dutra Fonseca (1995).

⁷⁵ “Política Social Europea. Opciones para la Unión” elaborado por la Dirección General de Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos Sociales de la Unión Europea en noviembre de 1993.

⁷⁶ “La Política Social europea. Un paso adelante para la Unión”, Dirección General de Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos Sociales de la Unión Europea en julio de 1994.

⁷⁷ Para el documento citado, la política social abarca la totalidad de políticas en la esfera social, incluidas las políticas de mercado de trabajo.

la Unión Europea, para poner en marcha el diálogo entre los interlocutores sociales, contribuyendo así a la definición, a distintos niveles de derechos fundamentales de los trabajadores;

- aportar apoyo financiero sustancial, en especial a las medidas de formación de empleo (...);

- estimular y fomentar la cooperación entre distintos agentes de la política social, el establecimiento de redes y mecanismos de cooperación, el intercambio de información y de experiencias y la promoción de la innovación y de las prácticas y políticas adecuadas.” (pág. 9)

Si bien la política social europea desempeña un papel vital en apoyo del proceso de cambio, se afirma que estas acciones de ninguna manera reemplazarían las responsabilidades nacionales, regionales o locales.

Como indica el Libro Verde, el modelo socioeconómico occidental se construyó sobre los pilares de pleno empleo y Estado de Bienestar. Pero debido a la desaparición del sistema estratégico mundial de dos bloques, la competencia y la cooperación estratégica mundial comenzarían a apoyarse cada vez más en el desarrollo socioeconómico, adoptándose diversas modalidades de capitalismo que pueden tener contradicciones entre sí.

En este contexto, los modelos socioeconómicos europeos conservarían su vigencia en tanto con sólo el 7% de la población del mundo en edad de trabajar producen el 45% del PIB mundial. Pero dado que los efectos de la reestructuración económica mundial comienzan a reflejarse en altas tasas de desocupación, la política social toma cada vez mayor importancia para la Unión Europea, en tanto política complementaria de otros objetivos estratégicos como el mercado único y la unidad monetaria.

El tratado de la Unión Europea, establece en su artículo 2 que la Unión tendrá como objetivos promover: a) un alto nivel de empleo y protección social; b) la elevación del nivel y calidad de vida; c) la cohesión económica y social y la solidaridad entre los estados miembros.

“Es necesario subrayar que unos elevados niveles de protección social han sido un importante factor del éxito económico de Europa. Para muchos estos elevados niveles sociales no deberían considerarse (...) un lujo que pueda perderse en los tiempos difíciles, sino más bien parte integrante de un modelo económico competitivo. *El debate entre este punto de vista y el de quienes sostienen que los actuales niveles sociales de Europa se han convertido en insostenibles constituye el nudo de la cuestión*” (nuestras cursivas, pág. 14).

El modelo de Estado de Bienestar imperante en muchos países de Europa

desde la postguerra se basaba en el desarrollo de sistemas de seguridad social basados en los aportes de empresarios y trabajadores, y la transferencia vía sistema impositivo de recursos a los sectores más pobres de la población. “El pleno empleo de los recursos económicos podía mantenerse mediante la intervención de los gobiernos sobre el nivel de la demanda efectiva, y el Estado de Bienestar se encargaría de distribuir la renta en favor de las personas amenazadas por la pobreza a causa del desempleo, la enfermedad, la jubilación. De este modo, la población activa financiaría un ingreso mínimo para la población no activa.” (pág. 14)

Sin embargo, el Informe reconoce que existen razones por las que se hace necesario revisar este modelo. Estas son:

1) para los ciudadanos de las democracias avanzadas de los países industrializados, como los que constituyen la Unión, la pertenencia a la población económicamente no activa origina conflictos de identidad personal y social. Puede hablarse entonces de *una demanda social de trabajo y no sólo de medios de vida*.

2) A pesar de que el mundo se encuentra en un proceso de cambio estructural incesante, la política económica sigue estando dominada por políticas cíclicas de corto plazo. La tarea de unificar políticas coyunturales y estructurales sigue pendiente. Además, el proceso de globalización exige a los actores económicos una capacidad mayor para hacer frente al cambio permanente.

3) Las tendencias demográficas que influyen en el futuro de la política social y la política económica: el envejecimiento de la población, los movimientos de población, en particular las migraciones (internacionales e internas).

4) Las transformaciones operadas en la organización del trabajo debido a la incorporación de nuevas tecnologías (que afectan la capacitación de los trabajadores, generan nuevas formas de ordenar el tiempo laboral y plantean nuevos desafíos en relación con las negociaciones colectivas).

5) El crecimiento de la economía sumergida en determinados sectores tradicionales, y en nuevas áreas (trabajo a domicilio, iniciativas locales de empleo, etc.)

“Un resultado obvio de las presiones ya mencionadas a que se ven sometidas nuestras sociedades es el incremento de los costes y presupuestos en materia de seguridad social, sobre todo en lo que se refiere a asistencia sanitaria, que induce a dudar sobre la capacidad de Europa para seguir sosteniendo tales sistemas en el futuro. Existe un alto riesgo de que la continuación de las políticas actuales lleve, en última instancia, a una sociedad “dual”, en la que la creación de riqueza se sustente en una mano de obra muy calificada y haya

una transferencia de rentas en favor de un número cada vez mayor de personas no activas, como base para mantener un nivel razonable de justicia social. *Esta sociedad no sólo estaría cada vez menos cohesionada, sino que también iría en contra de la necesidad de movilizar al máximo el potencial europeo de recursos humanos para mantener la competitividad*". (pág. 16) (itálicas nuestras)

"El destino de Europa no depende de una única elección, sino de las respuestas que se den a tres cuestiones interrelacionadas y vinculadas a los objetivos fundamentales del Tratado de la Unión Europea y a los fundamentos sociales de la futura Europa: ¿Hay alguna vía de retorno al pleno empleo? ¿Debe atribuirse un nuevo papel al Estado de Bienestar? ¿Cuál es la siguiente fase de la igualdad de oportunidades, sin la cual fracasará la democracia europea?" (pág. 16)

Respecto del pleno empleo, se consolida la hipótesis de que la existencia de profundos problemas estructurales subyacentes imposibilitan el retorno al pleno empleo. Dado que para crear empleo resultan imprescindibles elevados niveles de crecimiento económico, las tasas de crecimiento previsibles no resolverían los problemas. No habría entonces retorno posible de este proceso radical de cambio que lleva a la sociedad postindustrial.

El Informe presenta tres posibles enfoques para la resolución del problema del empleo: a) un entorno macroeconómico dinámico y estable; b) cambios estructurales fundamentales; c) un proceso de reajuste social dinámico pero (*sic*) equitativo. (pág. 18)

Es importante advertir que si bien se mantiene un papel preponderante del Estado, se admite que la responsabilidad de superar la crisis actual es compartida con la sociedad: "Debe tenerse en cuenta que las políticas gubernamentales no son las únicas que van a cambiar esta situación. Las decisiones sectoriales, las políticas monetarias, las negociaciones colectivas y las decisiones que adopten las personas sobre consumo, ahorro e inversión determinarán la sociedad del futuro y la función del trabajo en ella". (pág.19)

Respecto de la nueva misión del Estado de Bienestar, hasta ahora el debate se ha centrado en las siguientes cuestiones:

- el control del crecimiento explosivo del gasto público social;
- el establecimiento de incentivos para el trabajo;
- una nueva combinación posible de regímenes públicos y privados;
- una mayor descentralización, incluyendo la ampliación de competencias de

las entidades locales y de las organizaciones de bienestar.

“La principal consecuencia del aumento de la demanda de servicios sociales en el mercado y la necesidad de luchar contra la exclusión de los grupos vulnerables es que el mantenimiento del nivel de renta ya no puede ser el único objetivo de la política social. Hay consenso en Europa sobre la necesidad de que todos los ciudadanos tengan una garantía de recursos, *pero ahora las políticas sociales deben proponerse el objetivo aún más ambicioso de ayudar a las personas a encontrar un lugar en la sociedad. La principal vía para ello, pero no la única, es el trabajo remunerado, y ésta es la razón por la que las políticas de empleo y las políticas sociales deben estar relacionadas.*” (pág. 21, cursivas nuestras)

Según el Informe, se habrían llevado adelante acciones en este sentido, integrando políticas sociales y políticas de empleo. Se transcriben a continuación algunos ejemplos:

- la vinculación de sistemas de ingresos mínimos con servicios de promoción de la reinserción económica y social;
- la vinculación de las prestaciones de desempleo a actividades de formación, creación de empleo e incentivos laborales;
- la adopción de medidas en favor de la igualdad de oportunidades, que tengan en cuenta las competencias y necesidades de las mujeres en el mercado de trabajo;
- el establecimiento de sistemas de pensiones más flexibles que permita una edad de jubilación flexible;
- programas de sanidad preventiva que estimulen modos de vida saludable;
- medidas de integración de los minusválidos en la sociedad;
- medidas de integración de los inmigrantes en la vida económica y social;
- con carácter más general, adopción de estrategias integrales en niveles más amplios como educación, formación, vivienda, salud, etc. (pág. 21 y 22)

La política social europea, basada en disposiciones legales y en medidas de actuación, se desarrolla actualmente en un ámbito concreto. El diálogo social, reforzado por el protocolo social del Tratado de Maastricht, es el resultado de un largo proceso de cooperación mutua y adaptación entre los actores sociales implicados.

La magnitud de los desafíos pendientes hace improbable la solución por parte

de los estados aislados. Los ámbitos relacionados con problemas del empleo, niveles de vida y calidad del trabajo han sido declarados tareas comunes en el Tratado de Maastricht, dado que son imprescindibles para la integración económica.

La Comisión redactora del libro verde considera que existen ciertos objetivos importantes que deben ser objeto de consenso:

“1) Unos instrumentos sociales adecuadamente orientados contribuyen al crecimiento estable de la producción y el empleo y a la estabilidad política y social: la libre competencia en el mercado, sin ningún tipo de limitaciones, no puede (...) redistribuir los recursos para poner remedio a la pobreza;

2) El gasto social debe mantenerse dentro de los límites de los presupuestos públicos y fondos de seguros, pero las medidas de ahorro no deben obstar a la eficacia de los programas ni a los objetivos sociales, entre ellos el de equidad y solidaridad.

3) El Estado de Bienestar debe avanzar ahora hacia un equilibrio óptimo entre la cobertura pública, la cobertura colectiva privada y la cobertura individual de los servicios sociales. (...)

4) Las políticas de protección social y las políticas del mercado de trabajo deben orientarse en lo posible a la consecución de los objetivos positivos del desarrollo de los recursos humanos, la autosuficiencia de los individuos y su integración con la sociedad.(...)” (pág. 34)

Recogiendo el debate generado en los estados miembros, el Libro Blanco plantea el establecimiento de las principales líneas de acción en el área de política social para la Unión.

El libro Blanco confirma que “Europa necesita una política social de amplia base, innovadora y progresista, para hacer frente a los desafíos que le esperan”. (1994, pág. 7)

En este proceso el empleo ocupa un rol fundamental. De los diez capítulos que componen el Libro Blanco, cuatro se ocupan de este tema. El empleo es presentado como vehículo facilitador y nexo entre la competitividad de la Unión Europea en los mercados mundiales y un estándar alto de protección social para los ciudadanos (objetivos muchas veces presentados como opuestos).

“La búsqueda de más puestos de trabajo buenos y estables es, a la vez, un objetivo central de la Unión y un medio de abordar más eficazmente muchos de los objetivos sociales más amplios de la Unión”. (1994, pág. 17) Se hace necesario, entonces, reformular el sentido de las políticas de empleo, enfocándolas no ya en la gestión de programas de ayuda al desempleado, sino

en el desarrollo de nuevos puestos de trabajo.

Se plantean siete áreas a partir de las cuales los Estados miembros deben orientar sus políticas. Estas son:

- 1- mejora de los sistemas de educación y formación, propiciando formación continua;
- 2- mejora de la flexibilidad al interior de las empresas y el mercado de trabajo;
- 3- reorganización del trabajo al interior de las empresas;
- 4- reducción de los costes indirectos del trabajo, en particular en los sectores menos calificados;
- 5- lograr mejor utilización de los fondos públicos reservados para combatir el desempleo;
- 6- tomar medidas referentes a los jóvenes que carecen de formación adecuada;
- 7- orientar el desarrollo de empleo hacia nuevas necesidades.

En la prosecución de éstas áreas, el Libro Blanco considera que la inversión en educación y formación es un requisito esencial, contribuyendo además tanto a la competitividad como a la cohesión de la Unión. En particular, considera prioritario alcanzar los siguientes objetivos:

- “crear una garantía a escala de la Unión de que ningún joven se encuentre en situación de desempleo antes de los 18 años: se les deberá garantizar un lugar en el sistema de educación y de formación o en un trabajo relacionado con él, así como una colocación de formación(...);
- establecer objetivos progresivos hasta el año 2000 para la eliminación de analfabetismo funcional y la falta de otras habilidades básicas en quienes han dejado la escuela;
- aumentar el estatus de la educación y de la formación profesional iniciales y fomentar el desarrollo de las capacidades emprendedoras de los jóvenes;
- ampliar el alcance y extensión de los sistemas existentes de aprendizaje o de otras formas afines de trabajo y formación, en cooperación activa con otros interlocutores sociales;
- mejorar la coordinación de la oferta de servicios de asesoramiento y colocación, especialmente a nivel local, para proporcionar consejo sistemático a los jóvenes en cuanto a oportunidades de carrera y trabajo;
- examinar maneras de introducir incentivos para que las empresas y los particulares inviertan en su formación continua(...)” (1994, pág. 28)

También considera un punto importante el garantizar la igualdad de

oportunidades entre hombres y mujeres, en particular debido al aporte que las mujeres pueden realizar a la revitalización de la economía: "(...) esta adaptabilidad y creatividad de las mujeres es una fuerza que debe aprovecharse para el impulso del crecimiento y la competitividad en la UE. Los índices más bajos de actividad femenina en la UE (66%) frente a las mujeres en Estados Unidos, Japón y los países no comunitarios (72%) son un factor que va contra la realización de mayor competitividad, sobre todo dado el predominio actual de mujeres en niveles secundarios y superiores de educación en la UE y sus logros educativos generalmente más altos". (pág. 45)

En relación con el tema de la pobreza, el documento considera que los 52 millones de personas que se encuentran por debajo del límite de pobreza⁷⁸ convierten a la exclusión social en un problema endémico. Si bien la creación de puestos de trabajo es la principal herramienta en la lucha contra la exclusión, se hace necesario profundizar medidas de otro tipo. En este sentido, aunque "la responsabilidad básica tanto de la política como de la acción recae en los Estados miembros, así como también a niveles regional y local, también se necesita una acción de la Unión. La Unión debe poner de manifiesto que no calla o permanece inactiva en este tema, y que es capaz de actuar no sólo en interés de quienes tienen un empleo, sino también en interés de quienes no lo tienen y de los excluidos de la sociedad". (pág. 54)

Se plantean las posibilidades de que la Unión promueva la integración de los excluidos del mercado laboral, tanto en la dimensión económica como social, estableciendo un marco jurídico que estimule las decisiones de los Estados miembros. Esta propuesta no consistiría en soluciones uniformes, sino en el establecimiento de directrices generales.

Aunque el discurso de ambos libros sustenta un grado significativo de sensibilidad hacia las cuestiones sociales, cabe plantear la duda de si, más allá de lo dicho, ante la presión por lograr competitividad en los términos del mercado global, los organismos de gobierno de la Unión Europea no terminarán jugando el papel del FMI y el BM, imponiendo las políticas neoliberales en Europa. Por lo pronto, la presión para homogeneizar los sistemas de seguridad social nacionales opera actualmente a la baja (entre las dos guerras mundiales fue a la alta)⁷⁹. A la vez, la descentralización, que aparece como rasgo común a esa homogeneización, no puede dejar de generar una heterogeneidad creciente de las situaciones sociales entre lugares de un mismo país y entre países, dada la desigualdad inicial de recursos, capacidades de gestión y problemáticas.

Dado que las directrices planteadas por el Libro Blanco abarcan el periodo 1995-1999, el análisis de la evaluación y reformulación de las mismas permitirá corroborar su alcance y limitaciones.

⁷⁸ Incluye a las personas que viven en un hogar en el que el gasto por equivalente adulto está por debajo de la media nacional. (Libro Blanco, pág. 53)

⁷⁹ Ver Kusnir (1996).

América Latina

Los organismos regionales latinoamericanos, como la CEPAL⁸⁰ o el PREALC⁸¹, que sustentan un discurso más cercano al de la Comunidad Europea, no tienen bases políticas equivalentes para hacer valer su posición. Ante gobiernos nacionales aislados, debilitados, aprisionados por la deuda externa y sin el sustento de sociedades civiles fuertes, las NPS son impulsadas, con algunas variantes, por organismos tecnocráticos de orden mundial e inspiración neoliberal: el FMI y el Banco Mundial. Y el contenido de sus propuestas de política no es una respuesta específicamente diseñada para encarar los problemas específicos de cada país o del conjunto de esta región, sino que es una fórmula estandarizada que pretenden aplicar como recetas universales modeladas según los gobiernos neoconservadores de Reagan en EEUU y Thatcher en Inglaterra.

Sin duda que hubo y hay aún diferencias significativas entre los países de la región en cuanto a la profundidad y velocidad de las reformas, no así en cuanto a su sentido. La presión hacia la configuración de bloques regionales - Mercosur, Mercado Andino, Mercado Centroamericano, Mercado Norteamericano (NAFTA)- posiblemente irá introduciendo tendencias a una mayor homogeneización de los regímenes de política social, pero dista aún de contar con un nivel de institucionalización similar al de la Unión Europea, y es probable que las diferencias persistan durante algunos años. Sin embargo, los nuevos énfasis son similares entre países:

- de “planificación” se pasa a hablar de “gestión”, y el término “participación” se incorpora a la retórica de gobiernos y agencias en toda la región, en muchos casos como factor de reducción de costos a través del trabajo voluntario no remunerado de los beneficiarios;
- de la evaluación por la calidad de las propuestas se pasa a la evaluación por resultados según un criterio de costo-eficiencia;
- la descentralización está a la orden del día, dentro del Estado, del nivel nacional al provincial y municipal, pero también a través de procesos de tercerización a asociaciones sin fines de lucro (ONGs), que significan menores costos y una mayor capacidad de gestionar la demanda por su proximidad a los beneficiarios;⁸²
- la focalización en los sectores de máxima pobreza (vs. el universalismo de la provisión) es otro criterio crecientemente compartido a lo largo de la región;

⁸⁰ La CEPAL ha planteado posiciones que divergen de la ideología del mercado total que en última instancia sustentan el FMI y el BM, reafirmando en cambio el papel del Estado democrático en delinear un proyecto societal en el contexto de la globalización. Ver CEPAL (1990), CEPAL (1992) y CEPAL/UNESCO (1992)

⁸¹ Ver Infante y Tokman (1992).

⁸² Para el Banco Mundial (1997) la descentralización del poder estatal y de los recursos permite acercar a los gobernantes a la gente. El proceso de descentralización incluye dos instancias. La primera es a nivel horizontal, entre el gobierno y la comunidad, las ONGs y el sector privado. La segunda es vertical, entre distintos niveles gubernamentales. Destaca el hecho de que algunos gobiernos han respondido a crisis fiscales transfiriendo recursos y responsabilidades en la provisión de servicios a los gobiernos locales, y éstos a su vez han realizado arreglos de co-gestión con el sector privado y ONGs locales. El Banco Mundial enfatiza el desarrollo institucional de los municipios como condición para la descentralización, pero presta poca atención a la ciudadanía. De hecho, una descentralización democratizante y participativa requiere, mucho más que un sistema centralizado, la capacitación, información y educación reflexiva de los ciudadanos.

- en un contexto de alto desempleo permanente y con creciente precarización del trabajo, se debilitan las fuentes de ingresos (relación activos/pasivos) para sostener el sistema previsional estatal, lo que se acelera al separar los sectores que pueden ser base para la privatización lucrativa de los sistemas de pensión y de atención a la salud, sistemas a los que ya no pueden acceder los sectores que contribuyeron al sistema estatal de previsión;⁸³
- para hacer más eficientes las políticas se propone diferenciar entre pobreza absoluta o estructural, definida como una situación de NBI (necesidades básicas insatisfechas), medida por la falta de acceso a ciertos servicios básicos, y la pobreza relativa, medida por la insuficiencia del ingreso para acceder a una canasta básica de bienes y servicios de consumo.⁸⁴

Más allá de que no siempre sectores con NBI están por debajo de la línea de pobreza por ingreso, la focalización de los recursos de política social en los sectores de pobreza extrema no alcanza a resolver las carencias que los caracteriza: acceso a agua y saneamiento, electricidad, transporte, salud, etc. Como ya señalamos, la política prevaleciente de privatización de los servicios públicos -orientada a recuperar los costos mediante el pago por todos los usuarios-, acentúa la pobreza por ingreso y la vulnerabilidad económica de dichos sectores.⁸⁵

Una parte de los instrumentos tradicionales de la política urbana, que parecerían más dirigidos a atender las NBI que a la pobreza por ingreso y empleo, quedan entonces sin vigencia por la privatización de los servicios públicos. En adición, su control por monopolios internacionales debilita la capacidad negociadora de los municipios en el contexto de políticas nacionales de desregulación.⁸⁶

Respecto del impacto de las NPS en América Latina, el estudio llevado adelante por CEPAL (1998) sobre la distribución del ingreso en cinco países permite esbozar alguna tendencia. Destaca la persistencia en el tiempo de la baja participación en los ingresos de los grupos más pobres, y la necesidad de generar “una política global tendiente a garantizar un nivel de ingreso familiar mínimo. (...) Es necesario pensar en el empleo de un conjunto de herramientas orientadas a lograr cierto mínimo nivel de ingreso familiar, conformado a través de una combinación de salarios y pensiones mínimas, subsidios y/o seguros de desempleo más asignaciones familiares y/o bonos o transferencias directas o en especie distribuidas, por ejemplo, a través del sistema escolar público”.

Cuadro 3

Indicadores de la distribución del ingreso en cinco países de América Latina

⁸³ El sistema previsional, que de por sí era procíclico, se quiebra en su viabilidad económica cuando se conjugan las tendencias demográficas de una población con un sector pasivo creciente, y la recesión que pasa a la pasividad a amplios sectores de la Población Económicamente Activa (PEA). “La crisis fiscal, la caída del empleo -particularmente el asalariado-, el deterioro de los ingresos por el trabajo han repercutido negativamente sobre los recursos y rendimientos del sistema. (...) En el caso del sistema previsional son cada vez más los pasivos que engrosan el grupo de “pobres pauperizados” (Barbeito y Lo Vuolo, 1992, pág. 135).

⁸⁴ Sobre este tema, ver las consideraciones teórico-metodológicas y su aplicación al caso argentino en Altimir y Beccaria (1998).

⁸⁵ Un problema estructural de las políticas focalizadas que dirigen recursos específicos a sectores específicos es su difícil sostenibilidad, en tanto depende del consenso de la ciudadanía aportante al sistema fiscal. (Offe, 1995, pag. 91)

⁸⁶ Ver Coraggio (1997).

	Año	Participación del primer decil en el ingreso total	Participación del decil superior en el ingreso total
Argentina (Buenos Aires)	1980	3,0	30,6
	1986	2,6	34,0
	1990	2,3	34,2
	1992	2,3	31,6
Brasil (Sao Paulo y Rio Janeiro)	1979	2,1	36,1
	1987	1,4	44,0
	1990	1,5	37,6
Colombia (Bogotá)	1980	1,3	40,8
	1985	1,5	36,2
	1990	1,4	36,0
	1992	1,8	34,0
Chile (Gran Santiago)	1987	1,4	40,0
	1990	1,7	39,6
	1992	1,7	44,4
México (zona de alta densidad)	1984	3,1	26,7
	1989	2,4	37,6
	1992	2,4	36,2

Fuente: Cepal, 1998 b.

de las políticas focalizadas, considera que “las medidas que promuevan la ampliación de la cobertura del sistema educacional, incremento en las tasas de retención y mejoras en su calidad, forman parte de toda política que en el largo plazo se oriente a mejorar la distribución del ingreso. En términos distributivos, el resultado de estos esfuerzos sólo se cristalizará en el largo plazo.(...) Existen también interrelaciones de complementariedad con políticas de otras esferas, como es el caso de la provisión de servicios de salud a la población pobre (...) *La persistencia de estas políticas y del crecimiento económico reviste un carácter clave: reducciones transitorias en los recursos destinados a ellas generan efectos permanentes. La experiencia de la región en este ámbito tampoco permite anticipar una evolución distributiva progresiva.(...)* Frecuentemente han sido los recursos destinados a las políticas sociales los que han experimentado las mayores reducciones reales como consecuencia de políticas de ajuste del presupuesto público” (nuestras cursivas).

Esas políticas focalizadas se han venido implementando directamente y a través de las reformas de las instituciones públicas que constituyen los programas de ajuste estructural. Una vez más se comprueba que las clases dirigentes latinoamericanas tienden a importar modelos “llave en mano” que imponen sin una consulta democrática y en contraste con otras alternativas. Sin embargo, este proceso de imitación es desigual, no ha tenido el mismo recorrido en México que en Chile, en Argentina que en Brasil, ni en Ecuador que en Perú.

Ante las recientes crisis, desde la del Tequila pasando por las del Vodka y la del Arroz hasta la de la Caipirinha, que muestran los riesgos de gobernabilidad que implica dejar la economía global librada a las fuerzas del mercado, se amplía la posibilidad de reconocer que el paradigma neoliberal requiere una revisión. En esto, la mirada latinoamericana se vuelve una vez más hacia los posibles cambios en las políticas de estado de los países europeos en que la socialdemocracia ha recuperado posiciones. Sin embargo, hasta que la globalización del capital encuentre fuerzas contrarrestantes suficientes, las ciudades de América Latina podrían estar anticipando prácticamente a las europeas la pérdida de competitividad resultante de homogeneizar hacia abajo los sistemas de seguridad social. Es de esperar que también puedan contribuir a delinear vías alternativas de acción social antes de que esa pérdida se vuelva irreversible.

En esto podemos sorprendernos, y encontrar un discurso renovado de los mismos organismos que impusieron estas NPS. No deja de resultar paradójico que el Banco Mundial pueda opinar ahora que “toda reforma política debe enmarcarse dentro de los parámetros de lo que es posible realizar sin poner en peligro la cohesión social”⁸⁷, o que “la desregulación y privatización de los mercados financieros debe llevarse a cabo con cautela, para no favorecer la inestabilidad ni la concentración de la riqueza en manos de unos pocos.”⁸⁸ Hasta puede ser que reasuma su papel como agente del desarrollo: “Los acontecimientos recientes indican que se debe examinar de nuevo la distinción entre programas ‘de alivio’ y programas ordinarios ‘de desarrollo’. Una red eficaz de seguridad social se debería considerar una inversión a largo plazo en el desarrollo.”⁸⁹

El problema con estos aprendizajes (al que sin duda se plegarán muchos políticos que ya pasaron por el fanatismo pro-mercado libre) es que llegan siempre tarde, luego de mucha denuncia, presión o conflictos muy graves, cuando ya se han consolidado cambios regresivos en las estructuras sociales y económicas, cuya reversibilidad es enormemente difícil mientras la impunidad de los poderosos siga siendo la norma. Además, estos organismos que “aprenden” a nuestra costa no se hacen responsables por sus errores, no indemnizan a los países, ni pagan su deuda ni hacen algo más que “aliviar” el

⁸⁷ Banco Mundial, 1 de enero de 1999, punto 4.3.

⁸⁸ Ibidem, punto 8.4.

⁸⁹ Banco Mundial, 2 de junio de 1999, pag.7

sufrimiento que sus mismas recetas generaron. Por ello, más que el discurso y sus cambios tácticos, lo que tenemos que vigilar son las acciones concretas, las recomendaciones y recetas que los consultores siguen imponiendo en sus asesorías y sobre todo el comportamiento de nuestros gobiernos.

Al hacerlo hay que tener presente que, en América Latina, el desarrollo humano requiere pero no puede reducirse a cubrir el acceso a medios de vida de primera necesidad. Tampoco puede lograrse con intervenciones puramente ideológicas para inculcar nuevos valores. Economía, política y cultura deben articularse sinérgicamente en intervenciones que generen recursos y relaciones sociales acordes. Cómo se accede es tan importante como cuánto se obtiene y para lograr qué clase de vida. Ni el consumismo ni la caridad son la vía para un cabal desarrollo humano. Aceptar la separación entre economía y política social que propone el neoliberalismo equivale a un vaciamiento de la carta universal de derechos humanos individuales y sociales.

2. ALGUNAS PROPUESTAS ALTERNATIVAS A LAS NUEVAS POLÍTICAS SOCIALES

Las fuerzas liberadas del mercado, acentuadas por la fuerza política del neoconservadurismo, han venido polarizando las sociedades latinoamericanas, incrementando las necesidades insatisfechas y volviendo más vulnerables las condiciones de vida de ingentes sectores urbanos. Ante esto, es notoria la insuficiencia de los recursos públicos para paliar esa situación con programas sociales. Por la magnitud de recursos que requerirían para cubrir la brecha social creciente, estos programas son dinámicamente insostenibles, pues pondrían en crisis el mismo modelo económico neoliberal al que acompañan.

Una propuesta usual es *usar más eficientemente los recursos públicos disponibles*, refocalizando con mayor precisión y/o reorganizando su sistema de gestión para *maximizar la cobertura de los sectores más necesitados* con los paquetes sociales básicos, frenando así la presión para incrementar el gasto público. Otra vía complementaria de razonamiento propone *maximizar el rendimiento de los recursos públicos acoplándoles recursos de la sociedad civil*, que se computan a costo cero desde la perspectiva de la eficiencia del gasto público. *Ambas propuestas suponen el perfeccionamiento de las mismas políticas a través de una gerencia social eficiente.*

Un segundo enfoque, aparentemente superador del economicismo, es desplazar la preocupación por el crecimiento y su eventual derrame hacia el desarrollo humano. En la versión de los organismos internacionales, este desplazamiento no deja de ser funcional para fundamentar la continuidad de las mismas NPS.

Un tercer enfoque consiste en afirmar la soberanía del consumidor, convirtiendo los programas sociales de provisión de bienes y servicios a los sectores necesitados en una transferencia directa de ingresos para el uso libre de los beneficiarios, reintegrados así como consumidores al mismo mercado capitalista que los expulsa como productores.

Prácticamente nadie plantea volver al Estado de Bienestar tal como lo conocimos.⁹⁰ En cambio, se alzan voces –en buena medida basadas en discursos también importados- que afirman el papel de una sociedad civil más autónoma en caso de asumir la transferencia no sólo de las responsabilidades sino de recursos públicos a sus organizaciones. Esta postura se fortalece ideológicamente como reacción a la proliferación de los mecanismos clientelistas en la gestión de las políticas sociales, refugio de un sistema político en crisis por la falta de proyectos societales alternativos.

2.1. Desde el Estado

Eficiencia y Gerencia Social⁹¹

Una corriente con creciente presencia en América Latina es la que diagnostica como un problema central de las políticas sociales su estilo de gerenciamiento, la forma en que se organiza el Estado para dar respuesta desde su lado social. Se propone “reconstruir el Estado en lo social”. De lo que se trata es de aceptar de hecho el papel pasivo del Estado en lo relativo a la economía, afirmando en cambio su responsabilidad en el campo social, la que exige eficiencia, que se lograría pasando de la administración a la gerencia de lo social, incorporando a lo público principios organizativos inspirados en, aunque no trasladados mecánicamente del nuevo sistema empresarial, descentralizado, participativo y flexible, más apto para un mundo de complejidad e incertidumbre. Se admite, eso sí, que es necesario interrelacionar lo económico con lo social, rejerarquizando los ministerios sociales dentro de la estructura del Estado.

Si se acepta esa separación entre el Estado en lo económico y el Estado en lo social, y se pretende que –dados los metaobjetivos sociales de compensación de los efectos del juego del mercado- de lo que se trata es de cumplirlos eficientemente en cada programa o nivel, se estará infiltrando la esencia de una sociedad de mercado en el mundo de la política y de lo social: se introyectan los valores del mercado y sus criterios, pretendiendo apenas ponerle algunos límites externos. Para esto, se propone que se pongan en un mismo nivel los ministerios estatales del “frente social” con los del “frente económico”, reclamando mayor autonomía para la política social, cambio de

⁹⁰ Es significativo que no haya surgido una corriente de opinión ni fuerzas políticas que ya desde los 70 plantearan otra reforma del Estado, en la dirección de una administración eficiente y al servicio de la población, liberándolo de las rigideces corporativas y de las formas de corrupción política que se constituyeron bajo el industrialismo. La misma fuerza política que hubo que utilizar para privatizar los servicios públicos, deslegitimando y debilitando los sindicatos de trabajadores públicos, podría haberse utilizado para esa otra reforma, evitando la recaída en los monopolios que caracterizaban los servicios públicos en la primera parte de este Siglo. Ello hubiera implicado conducir la reforma pasando por una crítica superadora del sindicalismo real y de las vinculaciones espúreas entre las políticas del estado y los intereses inmediatos del empresariado nacional, redefiniendo la estrategia política y las alianzas coyunturales del campo popular. Para un análisis de las negociaciones políticas que acompañaron a la reforma argentina en los 90 y el papel de los sindicatos, ver Cortés y Marshall (1998).

⁹¹ Bernardo Kliksberg es un destacado representante de la corriente del gerenciamiento social. Si bien tiene referencias claras a la situación social actual y sus tendencias y advierte sobre ciertas interpretaciones estrechas de la participación, el hecho de que construya su discurso articulando las “buenas” frases de los documentos del Banco Mundial o del BID sin hacer una crítica del sentido último de sus propuestas, impide ver sus propuestas como una alternativa de fondo a las NPS. Kliksberg, “Repensando el Estado para el desarrollo social” y “Seis tesis no convencionales sobre participación” (sl, sf.).

organigrama y flujo de decisiones, todo lo que resulta superficial si la ideología de fondo respecto a la economía es compartida por las respectivas tecnocracias.

Esa argumentación no es muy distinta de la del Banco Interamericano de Desarrollo, cuando hace notar al FMI y el BM que si no inician reformas sociales, las reformas económicas no podrán sustentarse por la pérdida de gobernabilidad de las sociedades “ajustadas” (BID/PNUD, 1993). Kliksberg afirma que no es suficiente con coordinar mejor dentro del mismo sistema asimétrico en que la política social queda subordinada a la económica, sino que debe institucionalizarse una interacción entre ambos frentes de política que permita advertir que lo social condiciona al crecimiento no sólo como distractor de recursos. Incluso menciona la posibilidad de hablar de “socioeconomía”. Correctamente advierte que en el interior mismo del frente social existen desvinculaciones entre políticas sectoriales que les hacen perder eficacia y eficiencia. Pero apelar a la conciencia tecnocrática en aras de la eficiencia no supone cuestionar los objetivos mismos de las políticas. Esta línea de pensamiento termina asignando a la descentralización y a la participación un potencial que difícilmente se pueda realizar en el contexto de la actual correlación de poder y del dominio del pensamiento economicista, precisamente justificador de esa correlación de fuerzas en base al concepto de eficiencia.

Plantear la eficiencia como criterio central no cuestiona el sentido mismo de las políticas sociales. Es evidente que los mismos organismos internacionales que han venido propugnando políticas asistencialistas hacen de la eficiencia su principal justificación para privatizar e introyectar en el estado los criterios del mercado. Más allá del discurso, si no viene impulsada por fuerzas políticas democratizantes y con otra perspectiva del desarrollo, en la práctica esa eficiencia es homologada con la del mercado capitalista. Es decir, se termina reduciendo a una relación cuantitativa entre resultados y recursos cuantificables: la relación “beneficio/costo”. Cuando las metas son fijas, lo que interesa es garantizar el menor uso posible de recursos en aras de la costo-efectividad. Por ejemplo: se trata de reducir los costos de la distribución de paquetes de comida a los más necesitados, descentralizando y reduciendo los costos de administración, y además evitando que por error se den a los que “no los necesitan” (tanto). Si esto lleva a estigmatizar a los niños que en la escuela reciben alimentos de manera focalizada, o si implica hacer participar a los padres con trabajo voluntario, para el neoliberalismo eso será lo correcto pues baja los costos, independientemente de la calidad de las relaciones que esta manera de resolver el hambre genera.

De la misma manera, la eficiencia de la enseñanza se evalúa por el porcentaje de aprobación de pruebas universales comparables y fáciles de evaluar con

poco costo (pruebas de respuesta múltiple de matemáticas y lenguaje). Fuera queda lo cualitativo: las formas de socialización, los valores, las relaciones de convivencia que se van encarnando a lo largo del paso por la escuela, las relaciones con la comunidad, la autoestima, etc. etc. El cuantitativismo y el eficientismo conllevan una pobre concepción de la escuela para los pobres. Se habla, consecuentemente, de evaluar por resultados y no por procesos.

Aún si aceptamos la utilidad de hacer un análisis económico de la eficiencia de los programas sociales, la valoración que suele hacerse de la contribución de los programas sociales a la economía de los hogares tiene presupuestos sobre la naturaleza misma de la política social. Un ejemplo es cuando se centra la eficiencia en el nivel microeconómico y con referencia a los estratos indigentes. Si, por ejemplo, se valora tal eficiencia estimando el precio de mercado de los bienes o servicios recibidos efectivamente por los beneficiarios, intentando maximizarlo y a la vez minimizar los costos indirectos, se está ignorando el impacto económico directo e indirecto de la masa de salarios que aparece como costos de administración de estos programas y que en buena medida pueden ser empleos e ingresos de los mismos sectores medios en proceso de empobrecimiento (obviamente no estamos incluyendo aquí los costos derivados de la corrupción).

Otra aproximación usual se basa en la estimación del costo total (directo e indirecto) de los programas, prorrateados por beneficiario,⁹² pero la cifra así obtenida no es comparable --como capacidad adquisitiva-- con valores similares de ingreso personal. Otro factor que debería considerarse: el poder de contratación de los programas se canaliza hacia el sector empresarial, aunque de todas maneras se dan componentes de impacto positivo para la economía popular a través de los salarios que pagan o algunas subcontrataciones de las empresas, se está minimizando el impacto posible en comparación con contrataciones que privilegien las empresas de trabajadores. Incluso si éstas tienen costos mayores de producción, el hecho de que no reclaman una ganancia monopólica y que además contribuyen a atacar las causas de la indigencia que se quiere atender puede hacerlas más eficientes incluso en términos del gasto público total requerido por las diversas políticas sectoriales.

Desde la perspectiva de la evaluación del impacto sobre la economía popular de diversas formas de implementación de los programas sociales, la mejor opción sería reconocer las distintas contribuciones a la misma, directas e indirectas, positivas y negativas, así como las relativas a la calidad de los satisfactores recibidos. Pero esto exige un análisis intersectorial y macroeconómico.

En todo caso, las propuestas deben evaluarse en el contexto real de poder en que van a aplicarse, y en especial analizar si asumen ese contexto como dado

⁹² Ver de Flood (1994).

o hacen su crítica y proponen modificarlo. En un contexto dominado por el proyecto neoconservador de minimizar el gasto público, aunque siempre es positivo hacer más eficiente el “frente social”, o mejorar la gerencia pública de las políticas sociales, si esto se aísla de otros cambios puede limitarse a reducir la presión para que el sistema fiscal se implemente progresivamente y se reduzcan los subsidios aún existentes a empresas muchas veces monopólicas que actúan en colusión con los gobiernos. Porque para ese proyecto no se trata de liberar recursos para ampliar la cobertura y calidad de los programas sociales, sino de reducir los costos de lograr las metas sociales mínimas requeridas para sostener el sistema de acumulación, en base a criterios de “costo-efectividad”. Tampoco modificará el sentido asistencialista de las políticas sociales el hacerlas más “participativas”, si en el contexto de un sistema político clientelar ello significa que los “beneficiarios” participen con trabajo gratuito para bajar los costos públicos de los programas sociales, o que sean convocados a participar en la discusión de “sus” problemas y la gestión de sus programas en el marco de políticas ya definidas, no a definir los grandes objetivos y políticas nacionales.⁹³

Siendo relevante, parece necesario ir más allá de la gerencia y del objetivo de eficiencia, o de la jerarquización de “estas políticas sociales” respecto a “estas políticas económicas” dentro del Estado. Es preciso revisar críticamente los objetivos y alcances de la política social y no aceptar que es imposible transformar las estructuras económicas (no es suficiente admitir la necesidad de alguna regulación en situaciones extremas de abuso del poder monopólico, algo que no se sale del paradigma neoclásico). En esa dirección, toda alternativa efectiva deberá restablecer un horizonte utópico para las políticas sociales y hacer propuestas que transformen estructuralmente la economía y no sólo trabajen en su superficie.

El paradigma del Desarrollo Humano

Otros organismos internacionales, los de las Naciones Unidas, han venido planteado una propuesta que intentan sea paradigmática para orientar las políticas de desarrollo a todo nivel, particularmente el local. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha venido sistematizando esa propuesta desde sus Informes anuales de Desarrollo Humano iniciados en 1990. Define el Desarrollo Humano como “el proceso de ampliación del rango de elecciones de la gente, aumentando sus oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, y cubriendo el espectro completo de las elecciones humanas, desde un medio ambiente físico saludable hasta las libertades económicas y humanas” (UNDP, 1990, pág. 1). Su principal regla retoma la propuesta de Robert Mc Namara en 1973, por entonces Presidente del Banco Mundial: “invertir (directamente) en la gente”, antes que esperar el derrame del crecimiento económico.⁹⁴

⁹³ “...en el marco de los actuales procesos de reforma de políticas estatales, los sectores sociales a los que se destinan las políticas son incluidos e incorporados en los momentos de implementación y gestión. Sin embargo, esta incorporación se sustenta en un “deber ser” de la participación que, más allá de argumentos más o menos técnicos (su contribución a la eficiencia, a un mayor control, etc.) o de orientación en buena medida humanista (democratización, responsabilidad, etc.) deja el sentido de las políticas relativamente predeterminado. De este modo, si las instituciones y organismos reservan para sí el poder de decisión, tendrán prioridad lógica e histórica (es decir, política y social) sobre el mismo” (Danani, 1996, p.34).

⁹⁴ El PNUD (1998) utiliza el índice de desarrollo humano (IDH) como indicador del desarrollo humano de un país combinando las siguientes dimensiones: longevidad (esperanza de vida al nacer), conocimientos (tasa de alfabetización de adultos y tasa de matriculación combinada) y nivel de vida (ingreso per cápita ajustado a paridades de

"La importancia de la esperanza de vida está en la creencia compartida de que una larga vida es valiosa en sí misma y en el hecho de que varios beneficios indirectos (tales como una nutrición adecuada y una buena salud) están asociados con una alta esperanza de vida (...) las cifras de alfabetización son sólo un reflejo grosero del acceso a la educación, particularmente a la educación de buena calidad tan necesaria para la vida productiva en la sociedad moderna. Pero la lecto-escritura es el primer paso de una persona en el aprendizaje y en la construcción del conocimiento, por lo que esas cifras son esenciales en cualquier medición del DH. En un conjunto más variado de indicadores, debería darse importancia también al producto de los niveles más altos de educación. Pero para el DH básico, la alfabetización merece un claro énfasis". "El tercer componente del DH -el comando sobre los recursos necesarios para una vida digna- es tal vez el más difícil de medir de manera simple. Requiere datos sobre acceso a tierra, crédito, ingreso y otros recursos(...) debemos por ahora hacer el mejor uso de un indicador de ingreso" (PNUD, 1998, pág. 12).

Aunque el PNUD afirma que deben evitarse los enfoques sectoriales, la forma en que construye su Índice de Desarrollo Humano, en base a una ecuación que suma indicadores sectoriales ponderados, lleva a que las prioridades del gasto público para mejorar dicho índice se concentren en lograr modificaciones en los indicadores con mayor peso en su ecuación: la educación y la salud básicas. Paradójicamente, son las mismas dos políticas sectoriales priorizadas por el Banco Mundial: "un progreso rápido y políticamente sustentable respecto de la pobreza puede alcanzarse mediante una estrategia que abarca dos elementos igualmente importantes. El primero es promover el uso productivo del recurso más abundante de los pobres: el trabajo. Esto requiere políticas que canalicen los incentivos de mercado, las instituciones sociales y políticas, la infraestructura y la tecnología hacia tal fin. El segundo es proveer servicios sociales básicos a los pobres. Atención básica de la salud, planificación familiar, nutrición y educación primaria son especialmente importantes." (Banco Mundial, 1990). Abandonada, si es que no contradicha, la prioridad del trabajo (sobre ello volveremos), lo que queda son programas sociales sectoriales y básicos focalizados en los pobres, precisamente donde se puede lograr un mayor incremento de los indicadores de desarrollo humano por dólar invertido. En esto juega un papel la presión sobre la tecnocracia internacional para mostrar resultados cuantificables en el corto plazo.⁹⁵

La ausencia de una teoría del desarrollo reduce el planteo del Desarrollo Humano a una plataforma para establecer con indicadores superficiales el impacto negativo de los efectos de la globalización libre del mercado. En tal

poder adquisitivo en dólares). Continuando con la revisión superadora de sus propuestas iniciales, respecto de la pobreza, el PNUD utiliza ahora (1998) dos indicadores distintos para Europa y América Latina: a) Índice de pobreza humana 1 (IPH-1): mide la pobreza en países en desarrollo, utilizando las variables: porcentaje de personas que se estima morirán antes de los 40 años de edad, porcentaje de adultos analfabetos y la privación del aprovisionamiento económico general -público y privado- reflejado en el porcentaje de población sin acceso a servicios de salud y agua potable y el porcentaje de niños menores de 5 años con peso insuficiente. b) Índice de pobreza humana 2 (IPH-2): mide la pobreza en países industrializados. Se concentra en la privación en las mismas tres dimensiones que el IPH-1 y además en la exclusión social. Considera las siguientes variables: porcentaje de personas que probablemente morirán antes de los 60 años, porcentaje de personas cuya capacidad de leer y escribir dista de ser suficiente, proporción de personas con ingreso disponible inferior al 50% del promedio y la proporción de desempleados de largo plazo (12 meses o más). "El IPH destaca la privación de tres elementos esenciales de la vida humana que ya se reflejan en el IDH: la longevidad, los conocimientos y un nivel de vida decente. Cuál es la diferencia entre el IDH y el IPH? El IDH mide los progresos en una comunidad o en todo el país. El IPH mide el grado de privación, la proporción de gente que queda excluida del progreso de la comunidad" (PNUD, 1998, pág. 25).

⁹⁵ Ver Coraggio (1995).

sentido, muchas apreciaciones y recomendaciones del PNUD son válidas, pero si bien la interpretación de los fenómenos contemporáneos y la utopía que la orienta es distinta a la del Banco Mundial, en lo relativo a las recomendaciones de política social a los gobiernos no logra diferenciarse cualitativamente del esquema asistencialista e inmedatista de las NPS.

Mientras la política social mantenga su caracterización de intervención externa a la economía, los cambios de sentido (de la mera contención al desarrollo del capital humano) serán más discursivos que reales. Tampoco se trata meramente de un problema de magnitud de los recursos gastados o invertidos en los programas de compensación. Lo que podía ser suficiente en el contexto de una economía integradora, no lo es cuando la economía empresarial sólo integra cabalmente a una proporción minoritaria de la población. Para poder salir de esta vía muerta parece necesario ir más allá del encuadre de la política social y buscar alternativas que de hecho cuestionen las instituciones mismas de la economía de mercado.

El ingreso ciudadano

La sociedad de mercado supone que cada uno de sus miembros hábiles participa en un sistema de división social del trabajo ofreciendo y colocando en el mercado su trabajo o los productos del mismo, obteniendo un ingreso monetario con el cual a su vez adquiere lo necesario para reproducir su propia vida y la de su familia y, cuando sea el caso, las condiciones de su proceso de producción autónoma. En ese sistema -salvo rentistas, jubilados, pensionados, miembros dependientes de las familias o incapacitados asistidos- la exclusión como productores mercantiles (sea como capitalistas o como trabajadores asalariados o por cuenta propia) conlleva en principio la exclusión como consumidores de mercancías.

Ante el embate sufrido por las políticas de provisión directa o subsidio a la oferta características del Estado de Bienestar, la respuesta neoliberal es el subsidio focalizado a la demanda (cupones para pagar la matrícula escolar que el beneficiario puede utilizar en cualquier escuela, etc.). Una superación en varios sentidos de esa propuesta es la del ingreso ciudadano. Aunque filosóficamente es incomparable pues se basa en un acuerdo político de reconocimiento de los derechos universales de ciudadanía, de por sí sigue la tónica de centrarse en lograr la equidad por la vía del "subsidio" a la demanda en un mercado cuyas estructuras de oferta no son objeto de la política. Esto no es marginal dentro de un sistema donde la economía de mercado pretende alcanzar estatus definitivo de esfera independiente y con leyes propias.

La propuesta del ingreso ciudadano⁹⁶ es una intervención política que implica interferir de manera estructural con el sistema de distribución de ingresos, desvinculando parcialmente el ingreso personal o familiar de la realización

⁹⁶ Sobre esto, ver Offe (1988), Offe (1995) y Lo Vuolo (1995).

previa o actual de un trabajo asalariado o de la producción autónoma de bienes o servicios para el mercado, garantizando para todo ciudadano y/o familia el acceso al equivalente monetario de una canasta básica de bienes.⁹⁷ Tal sistema supondría que todo miembro de la sociedad pueda optar entre trabajar o tener tiempo libre con ese nivel básico de consumo asegurado. No se trata entonces de un seguro de desempleo involuntario, que seguiría atado a la centralidad del trabajo como condición normal. En la práctica, el acceso a tal ingreso o complemento de ingreso está condicionada a la demostración de ciertas condiciones de carencia pero también puede estar vinculado al cumplimiento de ciertas normas (como la asistencia de los hijos a la escuela).

Se entiende que la revolución de la productividad permite que una parte de la sociedad trabaje y obtenga altos ingresos vinculados a su trabajo, produciendo una masa de bienes suficiente para cubrir el consumo básico del resto que, por lo demás, no son requeridos por el sistema productivo en tanto trabajadores. Se trata básicamente de una redistribución de ingresos que permitiría el cumplimiento de la satisfacción de necesidades básicas de todos por el hecho de ser ciudadanos. Cualquiera sea el sistema fiscal que posibilite la transferencia de ingresos que supone el ingreso ciudadano, en un sistema capitalista su origen debería ser el excedente económico, y por tanto sería visto como reducción del ahorro o del consumo suntuario de los estratos con mayores ingresos o bien de las ganancias del capital.

Implementar tal sistema a niveles de una canasta básica *realmente suficiente para participar de la ciudadanía* supondría su universalización en el mundo, en tanto el mercado global penalizaría a las sociedades que bajen fuertemente las tasas de ganancia por este tipo de redistribución a la vez que atraería masas de inmigrantes sin empleo, volviendo difícil su efectivización. Una alternativa – compatible con el programa neoliberal en América Latina- es hacerlo temporal, a niveles elementales de sobrevivencia y cargar sus costos fundamentalmente sobre los sectores de nivel medio o alto de consumo y no sobre la ganancia de las empresas.

En todo caso, un problema del ingreso ciudadano es que, por sí solo, significa una transferencia de ingresos monetarios que se va a manifestar en el mercado *siguiendo las pautas del consumo que marcan las empresas capitalistas*, reproduciendo así al mismo capital que tiende a excluir socialmente a amplios sectores de la población, en particular a los que perciben ese ingreso garantizado, por lo que no es una política que de por sí modifique las causas del problema que intenta encarar.⁹⁸ Visto desde la propia insuficiencia dinámica de la economía para generar pleno empleo: si la fuente del ingreso ciudadano

⁹⁷ Si se desea asegurar que sólo se consuma los bienes de dicha canasta, el sistema se puede implementar bajo la forma de “estampillas de consumo” intransferibles y que sólo pueden canjearse por ciertos tipos de bienes, o mecanismos similares. Esto abre posibilidades de dinamización de estructuras económicas mercantiles pero no capitalistas que exploraremos más adelante.

⁹⁸ Lo Vuolo (1995b) entiende que, ante los fenómenos del desempleo, el subempleo y la marginación, el ingreso ciudadano cambiaría “los propios principios de organización de la sociedad que llevan a esa situación (la acción de fuerzas que provocan la exclusión)”. Esto se lograría porque integra “las partes saludables y enfermas, pobres y ricos, empleadas y desempleadas, de un modo radicalmente diferente del que actualmente existe en nuestras sociedades” (pag.17-18). El único sentido en que esto puede entenderse es que al poder participar como consumidores por encima de la línea de pobreza, esa dinámica de fuerzas excluyentes se desactivaría. Reconociendo que la institucionalización del ingreso ciudadano sin condicionantes contribuiría a liberar a sus beneficiarios del clientelismo político o social, no vemos cómo puede evitar el carácter excluyente del trabajo en un sistema de producción como el que se está perfilando a fin de siglo.

son los impuestos a sectores con altos ingresos, esto afectará sus niveles de ahorro y/o de consumo suntuario. En la medida que se reduce el ahorro se incrementa la demanda agregada. En la medida que se reduce el consumo suntuario, se cambia la estructura de la demanda sin necesariamente incrementarla (se aumenta el consumo de bienes básicos a expensas del de bienes suntuarios).

Aún en el caso de un incremento neto de la demanda, de por sí no podría garantizar un acercamiento significativo al pleno empleo por la combinación de las nuevas tecnologías (las industrias de bienes básicos pueden ser tan poco mano de obra intensivas como las de bienes suntuarios) y la filtración de la demanda hacia bienes importados en economías altamente abiertas y poco competitivas como las latinoamericanas. En cualquier caso, la implementación del ingreso ciudadano no modificaría las estructuras de producción, reproduciendo los patrones excluyentes.⁹⁹

Por otro lado, la idea de que se emancipa a los ciudadanos al darles la posibilidad de manifestar todos o una parte de sus deseos como demanda efectiva es cuestionable, en tanto las estructuras de producción permanezcan intocadas por esta alternativa. Los productores capitalistas no se limitan a tener en cuenta las demandas soberanas de los consumidores. Recurren a la manipulación de la información, pero también del deseo y las necesidades, que son construcciones sobre la base de pulsiones elementales que no se autoestructuran como necesidades sin un procesamiento social simbólico.¹⁰⁰

Si el ejercicio de la ciudadanía va a estar centrado en la efectividad del acceso al consumo, el consumo mismo debe ser analizado críticamente. La idea de la soberanía del consumidor, libre de intervenciones políticas y culturales para controlarla o inducirla en determinada dirección, es empíricamente insostenible.¹⁰¹ El mejor marco posible del juego de relaciones entre

⁹⁹ A favor de esta política está que tendría un impacto social inmediato, y que en el mediano plazo no es necesariamente inviable, si es parte de un sistema coherente de políticas públicas y existe la voluntad política de implementarla. Por ejemplo, asignar un ingreso de 3000 dólares anuales (equivalente a la cuarta parte de la canasta familiar básica estimada) a los 800.000 desempleados del Área Metropolitana de Buenos Aires significaría una cifra total de 2.400 millones de dólares, equivalente a la estimación de la evasión al impuesto a las ganancias, que a su vez sería apenas un 15% del total de evasión. Esa masa de ingreso generaría una demanda que en parte incrementaría el empleo y las ganancias. Un problema para los vigilantes de los equilibrios macroeconómicos es que en un primer momento se reduciría el ahorro interno, y que en una economía abierta y no competitiva como la Argentina, en ausencia de otras políticas, esa demanda también ampliaría la brecha de comercio exterior al incentivar las importaciones sin contribuir a las exportaciones. Algo muy distinto ocurriría si los ingresos así distribuidos quedaran vinculados al circuito de una Economía del Trabajo con fuerte contenido de trabajo local (ver más abajo). En todo caso, políticas de distribución del ingreso de esta magnitud no son de orden local.

¹⁰⁰ Max-Neef (1992) diferencia entre necesidades humanas y satisfactores. La principal característica de las necesidades es que son finitas y clasificables. Identifica las siguientes: subsistencia, protección, afecto, conocimiento, participación, creación, esparcimiento/ocio, identidad y libertad. Estas necesidades son compartidas por todas las culturas en distintos periodos históricos. Lo que varía, temporal y culturalmente, son los satisfactores de estas necesidades. "Cada sistema político, social y económico adopta diferentes métodos para la satisfacción de las mismas necesidades humanas fundamentales. En cada sistema son satisfechas (o no) a través de la generación (o no) de diferentes tipos de satisfactores. Aunque una persona pertenezca a una sociedad consumista o ascética, sus necesidades humanas fundamentales son las mismas. Lo que cambia es su elección de la cantidad y calidad de los satisfactores. En síntesis, lo que está culturalmente determinado no son las necesidades humanas fundamentales, sino los satisfactores para esas necesidades". (pág. 200, traducción nuestra). De aquí que "... comida y refugio no deben ser vistas como necesidades, sino como satisfactores de la necesidad fundamental de subsistencia. De la misma manera, educación (formal y no formal), estudio, investigación, estimulación temprana y meditación son satisfactores de la necesidad de conocimiento..." (pág. 199)

¹⁰¹ "...reconocer o admitir una necesidad es siempre un proceso cognitivo y reflexivo, regulado por normas culturales y relaciones sociales." (Offe, 1988, pag. 229) "...es una cuestión abierta hoy la de si esa ecuación liberal tiene el efecto exactamente opuesto, esto es, el de «reprimir» cognitivamente y borrar ideológicamente los claros y numerosos indicios de que muchas elecciones de consumo nada tienen que ver con la satisfacción de necesidades, que constituyen una mera acción refleja ante el condicionamiento de necesidades por las condiciones sociales efectivas, y

productores capitalistas, consumidores y gobierno, es aquel en que el gobierno vigila activamente para que haya transparencia en los mercados, y los consumidores se organizan para autoinformarse e incidir en sus propias pautas de demanda, contrarrestando el consumismo irracional, los efectos indeseados de masa, etc. Pero no todo es cuestión de información e imágenes subjetivas. Existe una generación objetiva de las necesidades por procesos asociados a los mismos patrones de producción o consumo (por ejemplo: la contaminación produce la necesidad de medicamentos y servicios médicos).¹⁰² En tanto las decisiones de consumo son encuadradas por procesos en que se juegan poderes económicos, políticos y sociales, la soberanía del consumidor se convierte en un derecho por el que hay que luchar antes que un supuesto de la naturaleza humana.

El ingreso ciudadano pleno se otorga automáticamente a todo ciudadano, independientemente de que trabaje o no, operando así como piso de ingresos. Una variante sería la garantía de *completar* ese ingreso mínimo. De este modo, quien tenga ingresos superiores no lo percibiría, y quien tenga ingresos inferiores recibiría sólo lo que falta para completarlo. Esta variante reduciría el incentivo a trabajar por bajos ingresos (pero se supone que hay sobrepoblación y que esto sería deseable para los defensores de este régimen económico) y estimularía el trabajo no declarado, a la vez que exigiría un sistema complejo y costoso de fiscalización del cumplimiento de las condiciones. Por su parte, la variante “plena” facilitaría la proliferación de trabajos complementarios de naturaleza precaria, sin seguridad social, de bajos ingresos.¹⁰³ Lo Vuolo indica que también mejorarían las condiciones de negociación de las condiciones de trabajo por parte de los trabajadores empleados, cubiertos por esta seguridad de ingreso mínimo.¹⁰⁴ Esto tiene implicaciones sobre la viabilidad de un consenso social acerca de su implementación, pues indirectamente puede incrementar los costos del trabajo, algo que los criterios limitados de competitividad global indican debe ser reducido.

Otra variante son los programas de ingreso condicionados a la prestación o disponibilidad para la prestación de trabajos “sociales”, que tampoco están vinculados a un trabajo que genere oferta de bienes o servicios en el mercado, pero que bien dirigidos pueden resolver necesidades sin la mediación del mercado. En este caso, si adquirieran permanencia y cierta magnitud, sí podrían interpretarse como la institucionalización de otros principios de organización social. Podrían darse diversos sistemas de organización de ese fondo de trabajo social, más o menos centralizados, más o menos orientados pro la oferta o las demandas, y en todo caso requieren un sistema de fiscalización del cumplimiento de las condiciones.

En cuanto a su contribución a la dinámica económica, también tienen limitaciones. A la vez que generan satisfactores que no aparecen como oferta y

que las estructuras sociales modernas restringen el desarrollo de la capacidad de elegir, estableciendo y poniendo en duda necesidades” (Offe, 1988, pag. 231).

¹⁰² Para Offe (1988) “un gran número de las necesidades de bienes de consumo que expresan los consumidores en el mercado se hallan ligadas directamente a sus condiciones de vida (...) Las elecciones hechas por los consumidores dentro del mercado no son siempre acciones para satisfacer sus “propias” necesidades sino respuestas a una situación donde ciertas necesidades son impuestas estructuralmente”. (pág. 228 y 229)

¹⁰³ Hay una serie de detalles técnicos que eludimos presentar aquí. Para un análisis al respecto, ver los trabajos presentados en Lo Vuolo (1995).

¹⁰⁴ Lo Vuolo (1995), pag. 28.

demanda en el mercado, el gasto del ingreso distribuido conlleva demandas de bienes y servicios finales de consumo básico al sector de producción mercantil. Todo esto modifica el perfil de producción total y la mezcla mercantil/“social”, pero tampoco incide directamente en las estructuras del sector mercantil, que simplemente se adecuan a los cambios en la demanda. Opera, entonces, como una política de inducción de la oferta mercantil por la vía de una demanda incrementada anticipadamente, con efectos secundarios equivalentes a los ya analizados para el caso de la mera distribución de ingresos sin el componente de trabajo social.¹⁰⁵

En todo caso, aunque ciertamente tendría un gran impacto local si se implementara a nivel nacional, una política significativa de ingreso ciudadano en cualquiera de sus variantes es claramente *imposible de implementar a nivel local*. En una sociedad abierta, esto implicaría la inmigración masiva de la población hacia ese lugar, del mismo modo que, en otra escala, la población va a hacerse atender en los municipios cuyos centros de salud prestan mejor atención. Otra cosa son los programas minimalistas, muy focalizados y con fuertes barreras a la entrada, que dan acceso a ingresos mínimos, todo ello insuficiente para provocar una atracción significativa de población. Ejemplos de estos intentos de políticas locales de ingreso mínimo garantizado se encuentran en Brasil (ver recuadro).

Programas de renta mínima en Brasil

Los programas de renta mínima “transfieren una determinada cantidad de remuneración para que sea transformada por el ciudadano a través del mercado, en la resolución de una necesidad. No se trata de la transferencia de un bien como una canasta básica, o el pago de un alquiler o cualquier beneficio, sino de ampliar la capacidad de consumo y acceso del ciudadano a la cobertura de una necesidad a través de la adquisición o compra.” (Sposati –1996:44- citado en da Silva Trelles, 1998, pág. 5)

El primer proyecto para el establecimiento de un programa de renta mínima en Brasil data de diciembre de 1991, y fue presentado por un Senador del PT. Toda persona mayor de 25, con una renta mensual inferior a un determinado valor (equivalente a dos salarios mínimos de 1998) tenía derecho a recibir una renta complementaria del 30% entre su ingreso y la línea mínima fijada. En el proyecto se detallaban las condiciones para la puesta en práctica del mismo: se llevaría delante de manera gradual, comenzando con mayores de 60 años y luego expandiendo la cobertura, proyectando cubrir la población meta en 8 años.

Pese a haber sido aprobado por amplia mayoría nunca fue tratado en la Cámara de Diputados. Seis años después, otro proyecto es presentado y aprobado. Se trata de una propuesta más restringida, elaborada por un Diputado del PSDB-RD. La Ley autoriza a la Nación a prestar apoyo a los municipios que desarrollen programas de renta mínima pero asociados a acciones socio-educacionales. La Nación financia el 50% de los costos, pero sólo en el caso de que se trate de un Municipio en el cual la renta per cápita sean menores que la media del estado. Esta focalización excluye alrededor del 40% de los Municipios de cada estado.

Si bien el proyecto del PT no prosperó, se desarrollaron programas de renta mínima desde 1995, previos a la sanción del segundo proyecto. En el Municipio de Campinas y en Brasilia, por ejemplo, los programas se dirigieron a familias pauperizadas con hijos menores de 14 años, y la transferencia de la renta está relacionada con el sistema escolar de los niños. En ambos casos el subsidio se otorga por 12 meses, pudiendo renovarse por un año más.

En 1997 el programa estaba implantado en seis capitales de estado (Salvador, Vitória, Belém, Natal, Boa

¹⁰⁵ Un análisis riguroso debería considerar qué tipo de bienes sociales se producirían, en qué medida son complementarios o sustitutivos de los bienes mercantiles a los que se dirigiría la demanda generada por el ingreso ciudadano, y qué insumo mercantiles requeriría su efectivización (por ejemplo, las obras públicas con trabajo social pueden insumir recursos que deben comprarse en el mercado, generando una demanda adicional).

Vista, Belo Horizonte), y había 104 propuestas en fase de tramitación. Respecto de la población bajo programa, se estima en 900.000 personas. “Las informaciones disponibles aportan la existencia de 11 programas implantados y en operación [Brasilia, Campinas, Belém, Jundiaí, Belo Horizonte, Ribeirao Preto, Vitória, Macapá e Santana, Palmas, Manaus, Salvador], atendiendo alrededor de 135.000 familias.(...) Los valores del beneficio oscilan entre R\$ 200 a R\$ 30, con mayor concentración en torno al valor del salario mínimo (R\$ 120). Si se adoptara una media de R\$ 120 por mes, probablemente un valor sobreestimado, podría estimarse el gasto anual de estos programas en alrededor de R\$ 195 millones.” (Caccia Bava, 1998, pág. 116)

Fuente: da Silva Telles, (1998), Ribas Berezano, (1998), Araújo, (1998), Caccia Bava, (1998).

2.2. Desde la sociedad: sociedad civil, solidaridad, trabajo voluntario y filantropía (el Tercer Sector)¹⁰⁶

Pasado el primer shock de las transformaciones estructurales, y todavía con la perspectiva del trabajo como mecanismo de integración social, se revitalizan o comienzan a aparecer propuestas “desde la sociedad” que intentan achicar la brecha del desempleo y a la vez avanzar hacia una sociedad cohesionada no sólo por la acción del Estado o por la división del trabajo sino por vínculos de solidaridad interpersonal y social. Estas corrientes deben ser analizadas desde la perspectiva de una política pública, e incluso estatal, pues en buena medida los gobiernos locales pueden operar como articuladores, como apoyo o como promotores de estas iniciativas.

La Economía Social

Un primer ejemplo es la propuesta de desarrollar un sector de Economía Social. Originada en la primera mitad del Siglo XIX, esta idea ha sido institucionalizada por varios países de la Comunidad Europea que han creado Secretarías de Estado o unidades de Economía Social.¹⁰⁷ En general esta denominación abarca organizaciones económicas sin fines de lucro, que se distinguen por los valores de solidaridad encarnados en las relaciones cooperativas, mutualistas o asociativas entre sus miembros.

El movimiento cooperativista o el mutualismo tienen larga data en América Latina,¹⁰⁸ pero fueron subordinados ante el predominio de la organización económica capitalista. El cambio de carácter del capitalismo—de integrativo a excluyente— ha dado nuevo impulso a aquellas formas, cuyo objetivo es económico, pero no lucrador: generan trabajos independientes que se conectan con el mercado pero potenciados por relaciones de producción cooperativa, y que no tienen otro objetivo que mejorar la calidad de vida de sus miembros.

La promoción de este tipo de **empresas cooperativas** se asocia en muchos casos a movimientos de raíz cultural, como las iglesias o los movimientos de género.¹⁰⁹ El impulso para crear vínculos surge aquí desde la sociedad antes

¹⁰⁶ Sobre este punto ver Salamon and Anheier (1996); Salamon (1993); Rofman (1998); Revelli (1998).

¹⁰⁷ Defourny (1993).

¹⁰⁸ En Argentina, los inicios del cooperativismo se remontan a 1898, con la fundación de la primera cooperativa rural. El Censo Nacional de 1914 registra 40 cooperativas en áreas urbanas (en actividades de crédito y consumo) y 73 en áreas rurales. En 1919 se realizó el Primer Congreso de Cooperativas Argentinas, en donde se elaboró el proyecto que sirvió de antecedente a la Ley de Cooperativas sancionada en 1926 (Ley 11388). En lo que hace al mutualismo, su crecimiento se encuentra fuertemente ligado al proceso inmigratorio. Hacia 1880 se registraban 148 asociaciones mutualistas, mientras que en 1914 (con más de un cuarto de la población del país de origen extranjero), ascienden a 1202. Campetella y González Bombal (1997).

¹⁰⁹ Ver Encuentro Latino de Cultura e Socioeconomía Solidarias, (agosto de 1998). Manos del Uruguay es un ejemplo

que desde el Estado. Estos movimientos tienden a mantener distancia de las instancias de gobierno. El vínculo social puede tomar la forma de redes de microemprendimientos de ámbito local para enfrentar conjuntamente problemas de comercialización, financiamiento y acceso a tecnología avanzada o para potenciar su lucha contra la cultura dominante. La revolución tecnológica en curso permite acceder a formas de comunicación e información sofisticadas y puede facilitar la internacionalización de experiencias.¹¹⁰ Esta propuesta pretende liberar la actividad económica de los criterios de eficiencia y eficacia en términos de rentabilidad del capital que impone el mercado capitalista, y sustituirlos por criterios de eficacia socioeconómica. Esto lleva a una relación ambigua con el mercado, considerado un mal necesario al que se querría evitar en lo posible. (Ver recuadro: Manos del Uruguay)

Asociación de productoras "Manos del Uruguay"

Es una asociación constituida por 18 cooperativas, distribuidas en el interior del Uruguay, y una Central de Servicios, situada en Montevideo. Las actividades de Manos del Uruguay (Manos) se iniciaron en 1968, con el objetivo de crear un sistema que permitiera comercializar la producción artesanal realizada por mujeres del interior del país. Las acciones de Manos se orientan en tres sentidos: producción y ventas de prendas artesanales de lana, capacitación y promoción de las artesanas y promoción del cooperativismo.

En sus comienzos, algunas actividades se realizaban en los domicilios de las artesanas, en forma absolutamente manual. Con el correr de los años, se organizaron talleres de trabajo, y se automatizaron ciertos procesos. Los cambios tecnológicos incorporados tuvieron como objetivo sostenerse en el mercado sin reducir la mano de obra. La incorporación de tecnología permitió la mejora de la calidad del producto.

El diseño de producto ha sido una estrategia fundamental en el éxito comercial de Manos. La suma de diseño más calidad artesanal permitió generar un producto de alto valor agregado, y orientar su producción hacia el mercado externo. Más del 50% de la producción se exporta (entre 1976 y 1985 Manos obtuvo el Premio al mayor exportador de artesanías de lana otorgado por el Banco de la República Oriental de Uruguay)

Las tareas de capacitación y promoción de las socias incluyen por una parte el aprendizaje del oficio, en sus diferentes etapas, pero también la organización de la producción, y la participación en las decisiones de la Cooperativa a través de las Asambleas. La representación de las artesanas en la Comisión Directiva es mayoritaria.

Fuente: Rostagnol, et al, 1988.

Las Ferias de Consumo Familiar del Estado de Lara (Venezuela)

Desde 1983, en la ciudad de Barquisimeto (Capital del Estado de Lara, Venezuela) funciona un sistema de ferias de consumo familiar. Se trata de una organización popular, que abarca la producción, distribución y venta de alimentos, siendo la principal proveedora de alimentos básicos de una ciudad de 1.500.000 habitantes.

de asociación de productores fuertemente vinculada a la lucha por la igualdad entre géneros. Ver Rostagnol *et al*, 1988.

¹¹⁰ Como en el caso de Maquita Cushunchic en Ecuador. Ver Fundación Maquita Cushunchic (1991); Camacho y Villalba (1997).

Las Ferias de Consumo Familiar (FCF) abarcan desde la producción hasta la venta por menor, beneficiando a productores y consumidores. Posee la estructura de una red, integrada por: ...“a) productores primarios, en su mayor parte organizados en forma de cooperativas o asociaciones de productores; b) una organización formal, el Departamento Agrícola y de Abastecimiento Popular de CECOSOLA (Central Cooperativa de Servicios Sociales Lara), quien se encarga de coordinar la recepción de bienes y la distribución a puntos de venta, y c) las unidades de venta, llamadas ferias”. (Gómez Calcaño, 1998)

Las actividades de venta se organizan los fines de semana, en distintos puntos de la ciudad, a las que concurren un promedio de 40.000 compradores.

Un hecho que pone de manifiesto la interacción de actores que constituye el sistema de ferias es el proceso por el cual el Departamento de Agricultura y Abastecimiento de CECOSOLA logro comprar los Silos de Barquisimeto. Las acciones desarrolladas fueron:

- recolección de 36.000 firmas de respaldo a la compra de los silos;
- logro del respaldo del gobernador de Estado, del Presidente de la Asamblea Legislativa y del Alcalde de Barquisimeto;
- ocupación de las instalaciones por cooperativistas en octubre de 1996, ante la demora de respuesta por parte del Fondo de Inversiones de Venezuela (propietarios de los silos);
- cadena humana formada por 4000 personas, desde los silos a la gobernación del Estado;
- recolección de alrededor de 200.000 dólares necesarios para la compra entre los movimientos cooperativos y de base.

Existen también otras instancias que tienden a la protección social de los integrantes del sistema de ferias: 1) el Fondo de Financiamiento (integrado por cooperativas de base, asociaciones civiles y grupos de productores), que tiene como objetivo financiar iniciativas referidas al sistema de ferias, y también la promoción de técnicas agrícolas sustentables. 2) el Fondo de Ayuda Mutua, (formado por trabajadores del sistema de ferias y sus familias) destinado al área de la salud. Funcionan tres consultorios en distintos lugares de la ciudad, atendiendo alrededor de 1000 pacientes semanales.

Fuente: Gómez Calcaño, 1998.

Otras corrientes de la Economía Social propugnan la organización de actividades económicas poniendo el acento en su capacidad para crear relaciones comunitarias de más amplio alcance, incorporar tecnologías basadas en el conocimiento y a la vez sustentarse a través de su participación competitiva en el mercado. Esto requiere relaciones más complejas de cooperación entre sistemas de empresas, organizaciones del sistema educativo local y otras instancias para desarrollar comunidades de “ciudadanos locales involucrados activamente en la resolución de problemas”, en particular, en esta coyuntura, de los problemas sociales derivados de la reestructuración económica y la exclusión de amplios sectores sociales a nivel local.¹¹¹

A diferencia de las cooperativas u otras organizaciones cuya solidaridad está limitada a los productores miembros, para las *empresas comunitarias* su objetivo es el bienestar de la comunidad a la que pertenecen. Los beneficios

¹¹¹ Ver MacLeod (1996).

que obtienen –vistos como un medio y no como un fin- sólo pueden invertirse en sus mismas empresas, distribuirse entre sus trabajadores o invertirse en beneficio de la comunidad. Son abiertas y puede formar parte de ellas cualquier miembro de la sociedad que quiera contribuir y participar con trabajo voluntario. No pueden, sin embargo, ser vendidas. Un ejemplo de estas empresas comunitarias es el de las Comunidades de Mondragón en el País Vasco (Ver recuadro), España. No sólo estas formas de organización económica se vinculan abiertamente y eficientemente con el mercado global, sino que también buscan hacerlo con los centros de investigación y educación, y pueden hacerlo incluso con el gobierno local (MacLeod, 1996, pág. 11). Su gobierno incluye no sólo a sus trabajadores sino a miembros representantes de la comunidad a cuyo beneficio general deben contribuir.¹¹²

La Corporación Mondragón (País Vasco)

Mondragón Corporación Cooperativa (MCC) es una corporación empresarial integrada por un centenar de empresas. Tiene como objetivo la producción y venta de bienes y servicios en el área industrial, financiera y de distribución. Su organización adopta métodos democráticos para la selección de órganos de gobierno y dirección. Fundamentada en la igualdad básica de sus socios trabajadores, la organización de la empresa se concreta en : la soberanía de la Asamblea General, compuesta por la totalidad de los socios y que se ejercita conforme a la práctica “una persona, un voto”; la elección democrática de los órganos de gobierno, y en concreto del Consejo Rector, responsable de su gestión ante la Asamblea General; la colaboración con los órganos directivos designados para gestionar la sociedad por delegación del conjunto de socios.

La corporación fue creada en los años 50, impulsada por el deseo de convertir al trabajador en protagonista de las decisiones que afectaban su actividad y modo de vida. Considera al factor Capital subordinado al Trabajo y necesario para el desarrollo empresarial.

El concepto de intercooperación, entendido como la aplicación concreta del principio de solidaridad y como requisito de eficacia empresarial es central en MCC.

Se manifiesta en distintas áreas: a) entre cooperativas individualmente consideradas: a través de la creación de agrupaciones sectoriales al interior de la corporación. Gracias a estas entidades se han potenciado economías de escala, mientras que en terreno social se ha impulsado la creación de un régimen sociolaboral homogéneo. La intercooperación ha sido una constante en la experiencia de MCC. Ello se ha puesto de manifiesto en la promoción de nuevas cooperativas, en la creación de entidades de cobertura en el área financiera, educativa, de investigación; b) entre la experiencia cooperativa de Mondragón y las demás organizaciones cooperativas vascas y el resto del estado español: llevando a cabo acciones en común y participando en organismos e iniciativas de la economía social; c) con otros movimientos cooperativos europeos y el resto del mundo: realizando acuerdos y estableciendo órganos conjuntos orientados al fomento de un desarrollo común.

MCC canaliza su compromiso de actuación en la comunidad a través de los siguientes instrumentos: 1) la reinversión mayoritaria de los beneficios netos obtenidos, destinando una proporción a Fondos de carácter comunitario que faciliten la creación de nuevos puestos de trabajo; 2) el apoyo a iniciativas de desarrollo comunitario, sobre todo en el área educativa, mediante la aplicación del Fondo de Obras Sociales, al que se destina hasta un 10% de los excedentes netos de las cooperativas; 3) la ejecución de una política de seguridad social coherente con el sistema cooperativo, basado en la solidaridad y la responsabilidad.

¹¹² Este tipo de organización puede encontrarse, en otra escala, en algunas instituciones educativas o de servicios de salud, o incluso de servicios públicos locales.

Como toda realidad dialéctica, el mismo éxito de estas empresas las enfrenta a posibles contradicciones. Así, su desarrollo a escala internacional puede ponerlas en la disyuntiva de establecer relaciones no cooperativas con otros procesos productivos (e.g.: la compra de empresas de ultramar cuyos trabajadores podrían pasar a ser subordinados antes que miembros igualitarios de la empresa comunitaria).

Según lo define la corriente representada por autores como Rifkin¹¹³, el Tercer Sector estaría formado por organizaciones sin fines de lucro, cuyo objetivo sería mejorar directamente las condiciones de vida de la gente necesitada. Es característico de este sector el trabajo voluntario, aunque se admite que se requieren recursos financieros -mediante donaciones privadas o como aportes públicos- para cubrir costos de operación y prestación de servicios, incluidas compensaciones pecuniarias para una parte de sus trabajadores. Aunque tiene requisitos y consecuencias económicas, su interés es social: satisfacer las necesidades de los marginales y excluidos del nuevo sistema productivo capitalista.

A diferencia de las empresas autosostenidas de Economía Social, el “Tercer Sector” de Rifkin depende de la continuada transferencia de recursos desde el sector público (redistribución fiscal), desde el sector empresarial o de mercado (filantropía), o desde la misma sociedad (trabajo voluntario). Esta concepción parte de la predicción de que la era del trabajo asalariado como integrador social se ha acabado y que sin embargo restan comunidades locales -no necesariamente de pobreza extrema- con necesidades insatisfechas. Uno de sus objetivos concretos es resolver las necesidades de infraestructura y servicios a nivel local, confiando en que esto irá generando nuevos valores y terminará reposicionando al trabajo (voluntario) como categoría articuladora de la sociedad.

Rifkin ve el Tercer Sector como Tercero (Social) respecto al Segundo (Estatal) y al Primero (Económico). De hecho, en ese esquema se reduce la economía a economía de mercado, y tanto el Estado como la sociedad estarían despojados de funciones económicas. Esto no es correcto: las ciudades (y los países) tienen una economía mixta, formada por tres sectores *económicos*: a) un sector público, b) un sector empresarial capitalista y c) un sector de economía doméstica (de reproducción) o popular, y los tres están articulados por mecanismos de mercado y otros sistemas de intercambio como el sistema fiscal. En Europa y América Latina, esta economía mixta está hoy dominada por la lógica de la acumulación de capital, que coexiste contradictoria o

¹¹³ Ver Rifkin (1996)

complementariamente con otras dos lógicas diversas: la de acumulación o reproducción del poder político, y la de reproducción ampliada de la vida.¹¹⁴

Para Rifkin, no puede pretenderse que el Tercer Sector sea autosustentado, sino que requiere las ya mencionadas transferencias (de trabajo voluntario, transferencias fiscales, donaciones privadas monetarias o de otros recursos) de los otros sectores para sostenerse. No tendría en su interior relaciones políticas ni estaría atravesado por el mercado.

Pero la realidad de la economía no-capitalista y no-pública es más rica: encontramos mercados de trueque y otras formas de intercambio recíproco, así como actividades pecuniarias y, por supuesto, hay intereses particulares y relaciones de poder en su interior.¹¹⁵ La diferencia con el sector capitalista es que su objetivo no es acumular sin límites, sino satisfacer las propias necesidades, lo que se logra también pasando por relaciones pecuniarias y por tanto por el mercado, algo a lo que todo “Tercer Sector” concreto está expuesto al ser insuficiente el acceso a dinero (y las mercancías que comanda) por vía de la donación.

Buenos Aires: La Red Global de Trueque (Argentina)

La “Red Global de Trueque” es una experiencia iniciada en Argentina en el año 1995. Los socios de la Red se reúnen semanalmente en distintos “nodos” e intercambian bienes y servicios. La Red de Trueque se sustenta en la idea del “prosumidor”, es decir un consumidor que también produce. De hecho, la participación en los nodos de trueque implica el doble rol de productor y consumidor. Algunos de los principios rectores de la Red Global de Trueque son:

- La realización como seres humanos no necesita estar condicionada por el dinero.
- Es posible que los actos, productos y servicios de las personas respondan a normas éticas y ecológicas antes que a dictados del mercado y la búsqueda de beneficios a corto plazo.
- El carácter de red implica la rotación permanente de roles y funciones

Una de las características de la Red de Trueque es que llevó a la creación de una “moneda social”: los

¹¹⁴ La economía ha sido definida por Milton Friedman como las estructuras institucionales que tiene una sociedad para resolver sus problemas económicos de orden social (por oposición a individual): básicamente problemas de asignación de recursos escasos a fines múltiples que involucran la cooperación o interacción de diferentes individuos. Friedman propone imaginar la sociedad norteamericana como compuesta de cuatro sectores diferenciados por su forma de organización: i) El sector de las economías familiares (que utiliza más de la mitad de los recursos utilizados pero que según ese autor no plantearía problemas sociales para la ciencia económica, pues supone que el consumo es un acto privado); ii) el sector público; iii) el sector de las instituciones con fines no lucrativos; iv) el sector de mercado (economía de intercambio y libre empresa, que podría ser otro en otra sociedad pero aquí implica “sector de las instituciones con fines lucrativos”). La cooperación entre individuos resulta del intercambio voluntario de bienes y servicios por dinero y de dinero por bienes y servicios, intercambio que tiene lugar entre empresas privadas, entre individuos, y entre empresas e individuos. Aunque en su teoría Friedman se concentra en el sector de mercado, y en el sector de las economías familiares vistas como unidades de consumo de los bienes y servicios que produce el sector de mercado y como oferentes de factores de producción, vemos que también reconoce como sector económico al de instituciones no familiares sin fines de lucro. Cuando Rifkin habla de “Tercer Sector” sólo considera como “económico” al cuarto sector de Friedman. Alfred Marshall, otro fundador de la economía moderna, considera que el sector de mercado implica el cambio por dinero y que está regido por valores egoístas, mientras que el sector de familias está regido por valores y sentimientos más complejos (sentimiento del deber y del amor al prójimo, etc.), y que siendo parte de la economía real quedan fuera de la economía como ciencia pues no pueden medirse en dinero (y por tanto medidos y registrados de manera objetiva, condición según él de la científicidad) (Marshall, 1963). El enfoque de la Economía del Trabajo (Coraggio, 1998) implica una visión del conjunto de la economía como un sistema social de asignación de recursos escasos (“económicos”, pero no necesariamente objeto de transacciones pecuniarias y por tanto con precio) entre usos alternativos para satisfacer las necesidades humanas (Mansfield, 1987), a través de la producción, la circulación, la distribución y el consumo. En esta visión, parte del consumo es un acto privado, aunque con determinaciones sociales, otra parte es directamente consumo colectivo y por tanto directamente social; pero ambos son parte de la economía real, por complicada que sea su teorización mediante modelos cuantitativos.

¹¹⁵ Podemos ver el consumo social como orientado por una compleja combinación de valores egoístas y solidarios (participar en una red solidaria o preferir comprar productos locales o nacionales para incentivar el empleo son formas - socialmente conscientes- de satisfacer las propias necesidades). Sobre las redes de trueque y sus contradicciones, ver Coraggio (1998d), de Sanso, Covas y Primavera (1998) y Schüldt (1997). (Ver recuadro: Buenos Aires)

precios de los productos intercambiables están fijados en “créditos”. La Red emite vales que permiten sistematizar los intercambios: los productos no se intercambian uno a uno, sino a través de vales de “créditos”. A su ingreso, cada miembro de la red recibe una cantidad determinada de créditos, que luego va obteniendo a través de su propia producción. Estos vales de ninguna manera son canjeables por dinero formal.

Es importante destacar que la Red se plantea como un sistema complementario del mercado. La mayoría de los bienes y servicios intercambiados a través del trueque requieren insumos que en gran parte deben ser adquiridos en el mercado formal. Los socios ...” participan por lo tanto de dos sistemas de relaciones contradictorios: el de la competencia y la relación objetivada del mercado capitalista, y los de la solidaridad y los acuerdos conscientes de la comunidad de trueque”. (Coraggio, 1998d)

Actualmente, la red cuenta con 200 centros de trueque, y se estima que son 60.000 las personas implicadas en este circuito de intercambio. La experiencia también se ha extendido a Uruguay, Brasil y el País Vasco.

Fuentes: de Sanzo, Covas y Primavera (1998), Primavera (1999), Coraggio (1998b)

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

En todo caso, la sumatoria de ese tipo de emprendimientos no puede asegurar que queden satisfechas las necesidades básicas, porque se requieren medios de producción o insumos que sólo se obtienen a través del mercado y por el mismo carácter histórico y, por tanto, variable, de dichas necesidades. Pero si así fuera, ¿cómo se dinamizaría ese Tercer Sector una vez cubiertos esos niveles básicos? ¿Cómo podría sostenerse y sustentar adecuados equilibrios psico-sociales internos al sector en el contexto de una sociedad impregnada de los valores de la innovación consumista?

Los niveles crecientes de excedente que deberían ser extraídos de la acumulación capitalista y transferidos para sostener una integración social con los mismos valores consumistas que aquella genera, terminarían afectando la viabilidad del Primer Sector, fuente de los excedentes desviados al Tercero. Además, sostener una correlación política que mantenga tal control sobre el excedente requeriría modificar drásticamente el funcionamiento de un sistema político cada vez más dependiente de recursos financieros y mediáticos. Nada de esto es mencionado por esta corriente.

La Economía de Solidaridad

Esta propuesta, impulsada desde los años 80, entre otros por Luis Razeto¹¹⁶ desde Chile, inspira el trabajo -de vertiente cristiana de base- de promoción de alternativas económicas *para los pobres* en América Latina, corriente que se ha ampliado como resultado de la crisis del Estado de Bienestar y como reacción a las NPS de orientación neoconservadora.

La *Economía de Solidaridad* parte de la idea que el interés y el lucro privado no son los únicos motores de la organización económica, y que es posible desarrollar formas solidarias, sustentadas en el trabajo de los beneficiarios, complementado por donaciones. Razeto visualiza la existencia de un verdadero mercado de donaciones, cuyos oferentes pueden tener diversas motivaciones, altruistas o interesadas, pero que son canalizadas a través de organizaciones no gubernamentales que compiten por esos recursos a través de la presentación de proyectos de promoción de la Economía Popular. Esta intermediación no saca a los beneficiarios de su condición de tomadores de opción ante las ofertas que les realizan los intermediarios, que para su propia subsistencia institucional requieren tener una clientela pobre como objeto de intervención. Esta posible contradicción entre el sentido de las donaciones y el interés de los intermediarios sólo se resolvería mediante una ética de los agentes involucrados, consecuente con la opción por los pobres, y mecanismos de control y evaluación de los resultados.¹¹⁷

Esta propuesta impone fuertes adhesiones ideológicas a sus agentes. Se debe optar por los pobres, promover relaciones de solidaridad y cooperación interpersonal directa, y sostener proyectos “a escala humana”, locales y comunitarios. Por otro lado, depende de una “economía de donaciones”, y no pretende autosustentarse a través del mercado. Más bien intentaría usar tecnologías apropiadas, utilizando con eficiencia social recursos que usualmente el mercado no valora y satisfaciendo necesidades que éste no considera de interés satisfacer. Depende, entonces, de un flujo permanente de donaciones y del sostenimiento activo de una cultura de valores apartados del lucro y el consumismo. Esto no excluye que algunos emprendimientos lleguen efectivamente a la autosustentación económica, pero a condición de que no abandonen esa matriz de valores solidarios.

Este programa tiene componentes sistémicos en tanto incluye el desarrollo de instituciones como las cooperativas de producción, de ahorro y crédito, redes de ayuda mutua y fondos de inversión social. Integra también institutos de capacitación técnica y laboral, centros de investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas, diseño de productos, etc.

Para el basismo cristiano y el comunitarismo, que apuestan a la capacidad de la sociedad de regenerarse por sí sola, el mercado y el Estado son otras tantas

¹¹⁶ Ver los diversos trabajos de Razeto incluidos en la bibliografía.

¹¹⁷ Ver Razeto (1994).

fuentes de alienación. Las propuestas más extremas de esa visión pretenden que el desarrollo se dé al margen del Estado y si es posible del mercado,¹¹⁸ como medio para evitar la intrusión de los mecanismos y valores del poder político y del poder económico, para preservar el poder social que esas propuestas generarían (el “empoderamiento de los pobres”). Etzioni (1996) reconoce que “los comunitaristas creen que en gran medida la gente debe tomar responsabilidad por su propia situación, y que las familias y las comunidades deben ser la segunda línea de apoyo y defensa social”, pero a la vez afirma que “los comunitaristas favorecen un papel significativo del Estado en la provisión de servicios sociales”. Para Razeto (1987), las potencialidades transformadoras de la economía popular y solidaria dependen en gran parte del “... grado de autonomía –y el modo de ésta- que las organizaciones pueden alcanzar, tanto consideradas individualmente como en conjunto (o sea, en la medida en que puedan constituir un sector de economía solidaria capaz de operar como una fuerza o movimiento social independiente). Aspecto importante de clarificar, pues las posibilidades transformadoras de cualquier sujeto económico, social o político dependen en gran medida de su capacidad de sustraerse a la subordinación y dependencia respecto de los poderes dominantes o a cualquiera de las fuerzas dadas que pretendan mantenerlos subordinados”. (pág. 54) Lo que no queda explícito son las vinculaciones entre ese proyecto de autodeterminación de las mayorías y las prácticas políticas dirigidas a la democratización del Estado y a una reforma profunda del mercado capitalista sin otros límites que la competencia.

Siendo de alto valor ideológico, aparentemente este programa puede separar la promoción económica de la lucha por la democratización radical del Estado y del mercado (o dejarla como tarea para otras formas de acción), en el entendido que la alienación y la subordinación son inherentes a la lógica de la acumulación del poder y a la lógica de la competencia, encarnadas en maquinarias o mecanismos sin sujeto. Esto puede confluir en parte con la teoría de la derrota histórica (o del fin de la historia) de los sujetos colectivos que pretendían cambiar a la economía y la sociedad desde la política. La política pasa de ser una actividad humana del más alto nivel y una muestra de la libertad del ser humano¹¹⁹ a ser otra fuente intrínseca de alienación. Quienes llegaren al poder caerán en su lógica ineluctable, tal como quienes compiten en el mercado deben seguir las leyes del capital so pena de ser expulsados.

Creemos que –filosofía aparte- es todavía relevante plantear un programa democrático que genere desde la sociedad las condiciones para la emergencia de otro Estado y otro mercado. Pero ello no debe separarse de otras prácticas ligadas a la resolución de los problemas cotidianos de las mayorías, en particular los que tienen fuertes componentes económicos. Para ello es preciso trabajar con visiones estratégicas que enmarquen acciones sinérgicas sobre la

¹¹⁸ Esto no siempre es resultado de una definición política. Se puede estar afirmando que el Estado debe cumplir un papel de apoyo externo a una Economía Popular entendida como separada de las relaciones estado-sociedad. Se confunde el Estado clientelar y capitalista con todo Estado, incluso el democrático participativo, o el mercado capitalista con todo mercado.

¹¹⁹ Ver Heller (1977).

cultura, la política y el mercado.

La Empresa Social: revalorizando el mercado

En su clasificación de las posibles poblaciones meta de la política social asistencialista, Robert Castel incluye, en primer lugar, a los sectores minusválidos o discapacitados por alguna condición y, por tanto ... “eximidos de la obligación de trabajar” porque no pueden hacerlo. Y agrega: “pero si la existencia de este tipo de población es siempre fuente de incomodidad, ella no pone fundamentalmente en cuestión la organización social”.¹²⁰ Estos grupos caen generalmente bajo la responsabilidad de los gobiernos locales, teóricamente más capaces de ubicar y atender de manera particularizada a sectores minoritarios.

Para los propulsores del concepto de *Empresa Social*,¹²¹ ante la exclusión y la crisis del trabajo como integrador universal, toda respuesta alternativa debe estar sólidamente apoyada en una crítica al asistencialismo, esa respuesta paradigmática que aquí caracterizamos como las NPS. Y la base de la construcción alternativa debe ser la “Empresa Social”. Por tal entienden los emprendimientos que no sólo producen mercancías sino que “producen sociedad” o lo social: formas sociales, instituciones y pautas de comportamiento. A esa producción la presentan como una generación de valor *social* agregado (no valor económico). Tal tipo de emprendimiento “...invierte en el único capital que posee: las personas”, y esto comienza por dar crédito a las personas, todo lo contrario de su categorización como minusválidos.

Importantes ejemplos de esta escuela de acción y pensamiento social se refieren, efectivamente, a la reintegración de grupos de personas previamente institucionalizados, separados, encerrados como incapacitados en centros de salud. Y la terapia recuperatoria pasa por su integración al mercado. En esta concepción, el mercado no sólo excluye, también “crea sujetos, porque alimenta intercambios, encuentros, experiencias, emociones”, como imperfecto “instrumento de democracia y civilización” (de Leonardis, Mauri y Rotelli, 1995, pág.12).

A diferencia de quienes ven en el mercado una institución alienante y excluyente, esta propuesta la ve como posible instrumento de integración y emancipación frente a la alternativa asistencialista. Pensar desde la crítica al asistencialismo focalizado, ghetizador y dualista, lleva así a recuperar la relación interpersonal liberadora que puede implicar la compraventa, la producción de servicios para un cliente conocido, y a valorar de otra manera incluso el intercambio entre trabajos y conocimientos que permite el mercado, aunque no siempre se conozca personalmente al otro.

Habría así una intersección entre el mundo de la empresa y el mercado, por un

¹²⁰ Castel (1995), pág. 30.

¹²¹ de Leonardis, Mauri y Rotelli (1995).

lado, y el mundo de la asistencia social, por el otro, que podría extraer sinergias de las fuerzas combinadas del crecimiento económico y la asistencia social, enriqueciendo a ambas. Esto implicaría derribar “el muro que mantiene rotundamente separados dos mundos y cuya polarización es hoy uno de los peligros más graves: el mundo de la producción y el de la asistencia, el del Estado y el mercado, el del interés económico y la justicia social, el de las férreas leyes de la economía y sus costos sociales.” (pág. 16) “Conectar el mundo de la producción y el mundo de la reproducción social, el trabajo y el no-trabajo, el desarrollo económico y el bienestar social, con procesos de redistribución e inclusión por una parte y con procesos de ampliación de la demanda y el mercado por el otro”(pág. 17).¹²²

Se propone usar para la Empresa Social los recursos e instituciones liberados por la caída del Estado de Bienestar. Se propone también evitar caer en el proyecto neoliberal de liberación del Estado, que arroja a la gente al mercado y propone un individualismo extremo, así como en el proyecto socialdemócrata de “reconstrucción de lo derrumbado” (pág. 15, 17).

Las estrategias de Empresa Social “experimentan y proponen fórmulas para hacer productiva la asistencia” (...) “mediante la inversión (no el consumo) en la producción de bienestar social” creando unidades productivas guiadas, prioritariamente, por criterios de política social (limitar los daños del mercado) (pág.19).

Pero habría que diferenciar entre los objetivos de los programas para el desarrollo de emprendimientos y la lógica de los emprendimientos mismos. Estos deben estar orientados hacia el bienestar particular de sus mismos integrantes. Los programas, en cambio, están orientados por sus promotores hacia el bienestar de destinatarios o participantes-beneficiarios. Si se pretende que individuos, grupos y programas sociales tengan el mismo objetivo trascendente, el “mercado” quedaría como el único espacio para lograr objetivos económicos individuales. Si sólo caben comportamientos egoístas, en contraposición con el interés del otro, el mercado y sus valores resulta contaminante desde una perspectiva “social” y cabría tratar de apartarse o minimizar el contacto con el mismo, como vimos que propugnan otras corrientes. Esta falsa opción -economía de mercado + egoísmo vs. Programas sociales + solidaridad- no ayuda a redefinir las políticas para encarar la cuestión social. Pueden, en cambio, pensarse situaciones más ambiguas: acciones de sentido social mediadas por el mercado, o acciones cuyo sentido es lograr objetivos e intereses particulares, pero sujetas a valores que limitan el accionar.¹²³ Esto supone tensiones entre intereses particulares y la necesidad de una moral que sirva de regulador social.

“El punto de partida de las estrategias de empresa social no es el mundo de la

¹²² Esta es otra aproximación a lo ya planteado en este trabajo sobre la necesidad de superar la separación entre lo económico y lo social, entre la producción y la reproducción.

¹²³ Que no es lo mismo que una acción de acuerdo a valores en el sentido Weberiano.

producción de riqueza, sino el mundo de su distribución y redistribución. La empresa social es, en efecto, una estrategia productiva, pero cuyo lugar de elección es lo social, la reproducción, la asistencia, la redistribución". "La empresa social es una estrategia de transformación de los aparatos administrativos y organizativos de la asistencia, que se propone invertir en los recursos materiales y humanos que se han depositado en ella, comenzando por los destinatarios de la asistencia misma."(pág. 26) "Es una estrategia para que lo social (tradicionalmente improductivo, puro costo, puro gasto, o peor) se vuelva rentable." (pág. 27) Sus recursos son: los recursos humanos inutilizados, las "culturas de empresa" inutilizadas, los recursos públicos inutilizados, y los recursos tratados como costos. Se trata de usarlos para activar energías". (pág. 27)

"Podría imaginarse que cuotas importantes de la política social podrían emplearse en estimular a la gente y no en asistirla. Y que, por consiguiente, podría adiestrarse a miles de operadores para reconocer los recursos de la gente y para activar dichos recursos en los contextos en que vive la gente" (pág. 28-29). Una función fundamental del promotor es revelar como recurso lo que aparece como inútil, para ello debe vincularlo con un proyecto productivo: de bienes o servicios útiles, de relaciones, de autoestima. Un proyecto asociativo supone afianzar la responsabilidad individual y la confianza mutua entre los miembros, hacerse cargo de la propia identidad colectiva (un "nosotros" creíble y experimentado) y su autopresentación hacia fuera. La Empresa Social supone una transformación cultural que rechaza tanto la institución total como el mercado total.

Los programas pueden crear condiciones "protegidas", pero finalmente deben dejar al emprendimiento en contacto directo y competitivo con el resto de organizaciones que compiten y cooperan. El objetivo de la promoción de la Empresa Social parece ser estructurar conjuntos solidarios (con valor agregado social) que puedan alcanzar una normalidad definida como la capacidad de competir y eventualmente triunfar con una probabilidad razonable en un contexto hostil.

El trabajo es la clave de la Empresa Social, pero no sólo en el sentido de ejercicio de capacidades y gasto de energías vendido por un salario o una ganancia, sino en su calidad afectiva ("de las relaciones, de los procesos y de los contextos de producción"). Es clave "el sentido del trabajo: lo que se hace se hace por uno mismo", reduciendo la dimensión heterónoma del trabajo asalariado. (pág. 35)

En esta concepción, el Tercer Sector, entre el Estado (que distribuye en base a derechos pero que realmente no puede dar cuenta de las necesidades) y el mercado (que sólo puede atender a las necesidades vía bienes privados, sin

asegurar acceso para todos) abarca “un universo muy variado y magmático de fórmulas asociativas (desde la fundación a la cooperativa) que ofrecen bienes y servicios, en particular en el campo de la asistencia. La fórmula ‘empresa non-profit’¹²⁴, indica, por un lado, la idea de que la asistencia -que se ha vuelto posible por las donaciones y las prestaciones voluntarias- se transforma en empresa, que hace oferta privada de bienes públicos; por otro, el vínculo por el cual esta empresa no se realiza con fines de lucro, no distribuye utilidades a sus asociados” (pág. 38).¹²⁵

El problema es la justicia social: avanzar con la herencia “del viejo *Welfare State*, su pretensión de redefinir las necesidades sociales como derechos y de ejercer una tutela sobre estos últimos en tanto bienes públicos, su promesa de justicia social”. “La intención redistributiva chocó con la escasez de recursos y genera conflictos, luchas corporativas y guerras entre pobres”. “La empresa social invierte en lo social pero para producir justicia social” (no sólo para proveer medios de consumo básico que lleguen a donde el mercado no llega, o a menores costos, o dar empleo a quienes en ella trabajan) (pág. 42).

Un aspecto destacado de esta propuesta es que expresamente rechaza la focalización, la separación, la ghetización de los pobres, que admite la pluralidad de valores, la combinación del interés individual con diversos grados y formas de solidaridad, que promueve la combinación de recursos institucionales, sociales, culturales y materiales diversos. También evita el dogmatismo y admite la libertad de entrada y salida, la posibilidad de evolucionar hacia otras formas de empresa o sociabilidad.¹²⁶

Una limitación de esta propuesta es que requiere de incontables agentes expertos en la promoción de este tipo de empresas, y de subsidios muy importantes hasta que cada empresa arranque y se vuelva autosustentable. *La profunda riqueza de cada microexperiencia parece incompatible con la necesidad de alcanzar efectos a escala, masivos, como requiere la situación social actual.* Para maximizar el desarrollo alcanzable con los recursos organizativos, de promoción y en general con el capital humano iniciales, se requiere usar mecanismos semiautomáticos como el de mercado –con sus componentes de competencia, emulación, cooperación externa, interdependencia mercantil, etc.- y políticas o instituciones con una impronta generalizante como el sistema educativo.

Si bien se manifiesta que, ante la propuesta del “ghetto desde abajo”, se prefiere la respuesta burocrática de la política social, esta propuesta da a pensar que la privatización o el pase definitivo a la sociedad de los recursos y funciones del Estado es la vía para superar el burocratismo y la ineficiencia públicos. Nuevamente, aceptar esto supondría dar por perdida la posibilidad de democratizar y flexibilizar al Estado mismo. Habría que recordar que es de la

¹²⁴ Non profit (sin fines de lucro) en el original.

¹²⁵ Según de Leonardis et al (1995), se trata de usar el espacio entre mercado y Estado pero de una manera especial: “las empresas de la estrategia social trabajan fundamentalmente con aquello que crea sinergia entre Estado y mercado, con los híbridos irresueltos que no se conforman con los cuasi-mercados paralelos o las cuasi-empresas asistidas”. Se trata de “romper tanto las leyes mercantiles de la oferta y la demanda por las cuales el destinatario es un consumidor (libre, pero solitario y a menudo sin poder), como también las leyes institucionales de la prestación burocrática, por las cuales el destinatario es un asistido (tutelado, pero a la vez carente, cuando no coartado)” (pág. 40).

¹²⁶ “El derecho a la defección y la posibilidad y capacidad de ejercitarlo constituyen aquí requisitos constitutivos de la subjetividad.” (de Leonardis et al, op. cit., pág. 80)

sociedad civil que surgió el Estado en Europa.

2.3. El mercado, mecanismo contradictorio

En varias de las propuestas alternativas se tiende a ver al mercado sólo como mecanismo perverso, cuyos valores y pautas de comportamiento deben ser contrariados por una lucha cultural. Esto es válido para el mercado capitalista, cuyo automatismo libre no sólo no cumple con el resultado Smithiano de alcanzar el bienestar general, sino que destruye la vida social y la naturaleza. Pero no se sigue necesariamente para todo tipo de mercado,¹²⁷ ni en particular para las relaciones mercantiles de la Economía del Trabajo. Es más, para ésta el mercado es un mecanismo indispensable, si estamos intentando encontrar alternativas efectivas para mejorar significativamente y de manera sustentable las condiciones de vida de las mayorías urbanas. Y no es necesariamente malo el mecanismo de la competencia cuando se combina con responsabilidad social y mecanismos de regulación y cooperación.¹²⁸

Para Hinkelammert, el socialismo burocrático "...logró en gran medida, dar seguridad económica a su población, falló en darle a esta vida asegurada un sentido de goce de vida, que no es posible dar sin esta movilización de las iniciativas personales....Hoy no se puede sino buscar una síntesis entre mercado y la necesidad de la reproducción del hombre y la naturaleza".¹²⁹ Desde esa perspectiva, no sólo la identidad comunitaria compartida y la disposición a la solidaridad, sino también la valoración del artesano individual por su obra, o por la eficiencia y la calidad en el servicio a otros, o el placer de innovar, o la búsqueda del bienestar personal y familiar, deben desarrollarse como factores de la competitividad de los emprendimientos populares.¹³⁰

Siendo su principal recurso el capital humano, éste se desarrolla si se tensan sus capacidades y motivaciones por el estímulo de tales mecanismos. Dar garantía de calidad, de servicio al usuario, proveer información general sobre el producto y las alternativas de su utilización, son ya prácticas usuales en muchos emprendimientos populares. La extensión y ampliación de esas prácticas multiplica su impacto, al dirigirse a los mismos sectores populares en tanto compradores, pues redefine no sólo las relaciones de trabajo sino las relaciones oferente-demandante, proveedor-usuario.

El mercado, como mecanismo de comunicación y difusión, es un instrumento

¹²⁷ Ver Razeto (1994).

¹²⁸ Es ya clásico el ejemplo de las redes de empresas que mantienen relaciones de "competencia cooperativa" en Bologna. Así, compiten por ganar pedidos de compra, pero una vez definido el ganador, éste comparte el pedido con las demás empresas. Igualmente, no se ocultan sino que se difunden las innovaciones tecnológicas u organizativas, en parte por la existencia de una red de relaciones de afinidad subyacente, pero también por el entendimiento de que la competitividad es sistémica, y que toda difusión en la región mejora las posibilidades de todos en el mercado global. Ver Bianchi y Gualtieri (1990) y Bianchi (1993).

¹²⁹ Franz Hinkelammert, (mimeo, sin título, sin fecha), pag.28-29. "Si hoy vuelve con fuerza la crítica del capitalismo de Marx, vuelve en una situación cambiada. Es imposible vincularla de nuevo con una utopía del hombre en su relación con la naturaleza, que se entienda como un más allá histórico del mercado, ni del mercado capitalista como tal. El pensamiento de Marx tiene allí su falla. La orientación, que esta gran y finalmente única utopía válida puede dar, tiene que ser ubicada en el interior de la sociedad de mercado, no más allá de ella después de la abolición de las relaciones mercantiles. No se puede abolirlas, como tampoco se puede abolir al mercado." (p.29).

¹³⁰ Por contraposición a la perspectiva de la Economía de Solidaridad la aquí planteada de Economía del Trabajo no pone límites de valores o calidad de relaciones a las motivaciones de los emprendimientos económicos populares, salvo excluir la búsqueda del beneficio y la acumulación de capital o poder político *per se*. El interés de vivir mejor a través de la obtención de condiciones materiales más favorables, vía mercado o autoproducción, marca la lógica de una amplia gama de emprendimientos propios del culturalmente heterogéneo campo popular.

válido del desarrollo de la Economía del Trabajo en un contexto cultural y social con condiciones favorables. No hay que confundir el estilo de consumo segmentado predominante, con las posibilidades integrativas y comunicativas del consumo en sociedad.¹³¹ Aislar a los sectores populares en comunidades autosuficientes atenta contra su posibilidad de ser sujetos políticos activos y autónomos al separarlos del movimiento general de la sociedad.

Se trata de “completar” sinérgicamente ciertas pautas de vinculación social, actuando en todos los frentes para reforzar la voluntad, inclusive en el del mercado. Por ejemplo, una información sobre los efectos socioeconómicos de comprar tales o cuales productos (la producción de unos genera empleo e ingresos a los vecinos, la de otros los destruye), o los efectos medioambientales y sobre la salud de producir y disponer de ciertos productos puede ir promoviendo otros modos de demandar y consumir, otro concepto de calidad de vida, otro concepto de la interdependencia social y la vinculación intergeneracional.

Esta superación debe ir acompañada de un reforzamiento de las identidades colectivas y el sentido del propio poder para modificar la realidad. Así, cuando esas anticipaciones se refuerzan por el “todos a una” y los efectos se ven rápidamente, es posible asociar experiencialmente la relación causa-efecto más allá de las advertencias de los expertos o los dirigentes, y superar las debilidades de una decisión individual que no se sabe si efectivamente va a tener los efectos deseados (sanear el ambiente, etc.) porque depende de acciones concomitantes de otros. Dado que la incertidumbre se deriva en parte de los comportamientos de los demás, al actuar coordinadamente o según pautas comunes adecuadas se controla una parte importante de dicha incertidumbre. Esto supone espacios colectivos de reflexión y aprendizaje, como los que una democracia local participativa puede estimular.

Un resultado importante de los emprendimientos populares es que no sólo se produce para satisfacer necesidades inmediatas, sino que se aprende a emprender. La reflexión sobre la experiencia es una inversión en capital humano. Bajo condiciones adecuadas, se aprende no sólo a cumplir funciones dentro de una organización, sino a organizarse como colectivo, a tematizar el poder y la eficacia y los criterios de eficiencia; a dominar la información y el conocimiento, y en general el componente simbólico de la acción económica. En esto es crucial superar la focalización oficial o basista en los “pobres-

¹³¹ En esto, no compartimos el criterio de Esping-Andersen que ve en la desmercantilización a secas de la reproducción social de la vida humana no sólo una utopía válida sino un rasgo positivo alcanzable por políticas sociales de esta época. Sobre las condiciones para “que el consumo sea un lugar donde se pueda pensar”, García Canclini (1995) considera que: “Si el consumo se ha vuelto un lugar donde con frecuencia resulta difícil pensar es por su entrega al juego pretendidamente libre, o sea feroz, entre las fuerzas del mercado. Para que el consumo pueda articularse con un ejercicio reflexivo de la ciudadanía deben reunirse, al menos, estos requisitos: a) una oferta vasta y diversificada de bienes y mensajes representativos de la variedad internacional de los mercados, de acceso fácil y equitativo para las mayorías; b) información multidireccional y confiable acerca de la calidad de los productos, con control efectivamente ejercido por parte de los consumidores y capacidad de refutar las pretensiones y seducciones de la propaganda; c) participación democrática de los principales sectores de la sociedad civil en las decisiones del orden material, simbólico, jurídico y político donde se organizan los consumos: desde la habilitación sanitaria de los alimentos hasta las concesiones de frecuencias radiales y televisivas, desde el juzgamiento de los especuladores que ocultan productos de primera necesidad hasta los que administran informaciones clave para tomar decisiones. Estas acciones políticas, en las que los consumidores ascienden a ciudadanos, implican una concepción del mercado no como simple lugar de intercambio de mercancías sino como parte de interacciones socioculturales más complejas”. (pág. 52 y 53) A esto creemos que hay que agregar el acceso a información sobre las consecuencias indeseadas de los diversos patrones de consumo masivo, como el auspiciar actividades que contaminan o sobreexplotan a los trabajadores, o que compiten con actividades locales o nacionales que proporcionan empleo e ingreso a la misma población.

siempre-pobres”. Se precisa de un contexto heterogéneo y pluralista, que posibilite aprendizajes dialógicos horizontales, cambio de roles y posiciones rotativas, un contexto mucho más prolífico en capacidades renovadas y creatividad que uno siempre igual a sí mismo, simplificado, como el que exigían las organizaciones externamente eficientes en el modelo industrial. Se trata de valorizar las diferencias, aprovechándolas para desarrollar una solidaridad orgánica entre miembros, no de cristalizarlas e institucionalizarlas.

No se trata de construir un aparato complejo con objetivos predeterminados, sino de facilitar el desarrollo de redes y nodos activos, creativos, vigilantes de oportunidades que no pueden preverse. Con esa gimnasia histórica es posible que un evento inesperado detone un proceso de desarrollo nunca previsto. Sin tal antecedente, es posible que las oportunidades pasen inadvertidas. Y se aprende a emprender no sólo en los denominados emprendimientos productivos, sino en los políticos o culturales.¹³²

Se puede pensar en un mercado segmentado, con un primer nivel, -de orden global- de productos y demandantes y oferentes que compiten y realizan transacciones en competencia global; un segundo, tercero y cuarto nivel -regional, nacional o local-, protegidos por los costos de accesibilidad o por diferenciaciones culturales (pero ya no por barreras “artificiales” permanentes levantadas políticamente, que pueden generar rentas a sectores privados productores en desmedro de los consumidores). Se puede incluso pensar en etapas, donde la primera sería de protección y diferenciación, hasta dar lugar a la competitividad plena. Se trata de competir, pero no sólo por costos, sino ejerciendo poder de mercado a escala regional, nacional o local, y desarrollando las capacidades para competir simbólicamente por las decisiones de los consumidores, como lo vienen haciendo los productores populares de consumos ecológicos o de productos cuyos resultados apoyan una causa justa, de género, cultural o política. Puede aducirse que no está claro el beneficio a largo plazo de abrirse a la competencia con el capital, pero la alternativa parece ser peor para los que no logran hacerlo, o resulta siempre en experiencias limitadas sin posibilidad de dar respuesta estructural a la cuestión social.

Si existen los consumidores puros (rentistas) o se autoperceben como tales, en tanto situación diferenciada de la del trabajador o empresario, etc. pueden entrar en conflicto en el corto plazo con esta propuesta, pues el mercado global les permitiría obtener bienes valorados a menores precios, acceder a las innovaciones más rápido y a menor costo, etc. Lo real es que lo mismo que los beneficia en tanto consumidores puede ser a la vez la causa de su futura o actual exclusión del mercado. Podría proponerse que facilite ese acceso para los medios de producción, pero no para los de consumo (a través de barreras más culturales que coercitivas), algo crecientemente posible por la reducción en las escalas de producción eficiente. Las organizaciones de consumidores

¹³² “Por un lado, necesitan condiciones de emprendimiento, de ese emprendimiento social capaz de activar y combinar estas dos fuentes distintas de financiamiento (y las razones y opciones que subyacen). Pero, por otra parte, también necesitan poderes y responsabilidades institucionales, públicas, que proporcionen facilidades, incentivos y espacios para hacer. Es decir, es necesario que se den opciones de políticas y políticas en este sentido; que haya un gasto social -esto sigue siendo indispensable. Pero que éste se invierta en sujetos y estructuras capaces de producir valor social agregado, y no sólo que se gaste y se consuma”. (De Leonardis, Mauri y Rotelli, 1995, pág. 87)

deben tener fuentes de información y análisis que les permitan salir de su posición meramente reactiva ante los procesos. En todo caso, se trata de superar la fragmentación en roles propia de la sociedad de mercado e intentar la “afirmación del sujeto personal de manera integral.”¹³³ (Ver recuadro: México)

Las organizaciones de deudores “barzón” (México)

Las organizaciones mexicanas de deudores (barzones) se iniciaron alrededor del año 1993, en el marco del proceso de ajuste económico llevado adelante por el gobierno nacional, y constituyen un tipo especial de asociación de consumidores. Originado en un primer momento por grupos de productores agropecuarios de los estados de Jalisco, Guadalajara, Sonora y Chihuahua, el movimiento se extendió a todo el país. En 1994, el 80% de los participantes pertenecían al sector de la pequeña y mediana empresa y el comercio. La situación de los barzoneros deriva de no poder hacer frente a deudas contraídas con los bancos (devolución de préstamos para la producción, pago de hipotecas, deudas con tarjetas de crédito, etc.) y se propone evitar los embargos a través de acciones colectivas.

Entre las acciones realizadas por los movimientos se cuentan: formación de Comités de resistencia contra los embargos bancarios; inicio de juicios contra los contratos leoninos de créditos bancarios; depósito de los pagos correspondientes a las cuotas de los créditos en juzgados y no en el banco; propuesta de ley de emergencia por la crisis económica a la Cámara de Diputados y Senadores de la Nación; desarrollo de nuevas políticas de alianza con otros sectores sociales, incluyendo asociaciones de grandes empresarios, realización de campañas de difusión de las actividades barzonistas, de la situación de los pequeños productores y comerciantes frente a los bancos; realización de videos instructivos acerca de cómo evitar embargos.

Dos de los logros más importantes del movimiento son: la sanción de leyes estatales declarando no embargable el patrimonio familiar, y el hecho que las acciones de resistencias civil lograron detener un gran número de embargos programados.

Fuente: Torres, 1998.

III. ECONOMÍA POPULAR Y ECONOMIA DEL TRABAJO

1. EL ANÁLISIS DEL MERCADO DE TRABAJO Y SUS LIMITACIONES.

Rasgos principales de los estudios oficiales

La vertiginosidad de los cambios y la inestabilidad social y anomia que generan el nivel y las nuevas formas de la desocupación, explican la relevancia política que se viene dando a los análisis coyunturales del mercado de trabajo. Pero la necesidad de respuestas innovadoras ante las transformaciones estructurales en marcha requiere que los enfoques vayan superando la estrecha mira del sofisticado pero parcializado análisis que hoy impera.

De hecho hay una disputa por el sentido de esos estudios, que oscila entre la inercia de los criterios propios del sistema industrialista (dominados por el paradigma del pleno empleo) y los intentos de adecuación temprana a lo que se perfila como un nuevo estilo de desarrollo en el que la fuerza de trabajo

¹³³ Ver Touraine (1997), pág. 271.

pierde centralidad junto con las fuentes de energía y los procesos de transformación material. Para la primera visión, las altas tasas de desempleo deben ser interpretadas como señal de crisis de la demanda, la que podría ser enfrentada con otras políticas coyunturales. Para la segunda se trata de resultados normales a menos que se modifiquen drásticamente las condiciones de la oferta de trabajo (flexibilización, salario y los costos del sistema de seguridad social) y, aún así, sin “garantías”. Desde el punto de vista metodológico se intenta pulverizar el desempleo en una multiplicidad de situaciones, la mayoría sin correlato en el modelo industrial, por lo que no podría hablarse de empeoramiento cuantitativo sino de transformación de estructuras.¹³⁴ En un momento de transición epocal, apresurar la institucionalización de la coyuntura como nueva estructura implicaría instalar en el mundo de los indicadores la noción de que la redistribución regresiva de las oportunidades de empleo es inevitable e irreversible y no debe ser vista como problema a resolver. Esta noción es parte del sentido común legitimador de las nuevas estructuras de poder, coherente y funcional con la ideología teórica que acompaña (no siempre que orienta) las políticas dominantes.

Esa noción de origen teórico-ideológico ha sido introyectada en el sentido común de las mayorías en parte como producto de experiencias traumáticas recientes de la sociedad, que han debilitado la voluntad política individual y social de autodeterminación. Y contribuye a reforzarlo la acción combinada de la sofisticación y opacidad del análisis estadístico y la insensibilidad social del análisis económico. La ciudadanía intuye o escucha la denuncia de que detrás de los abundantes y sofisticados indicadores sobre el mercado de trabajo están los movimientos del capital financiero o productivo, sin por ello acceder a la comprensión y explicación de los fenómenos que la golpean cotidianamente. En realidad, ni las mismas clases dirigentes se permitan pensar alternativas al mercado libre como mecanismo determinante del movimiento de conjunto de las sociedades.

El enfoque predominante en los estudios del trabajo consiste en registrar y analizar estadísticamente las modificaciones observables en las formas de inserción (condición de actividad, categoría ocupacional, rama de actividad, grupo ocupacional, grado de estabilidad o precariedad, género, edad, etc.) de los individuos y sus agregaciones en el mercado de trabajo. Tales tendencias se asocian de manera impresionista a la reestructuración generalizada del sector de empresas capitalistas y a la reforma del Estado y su política respecto a los mercados y al de trabajo en particular.

Ese análisis tiene importantes limitaciones para fundamentar políticas alternativas racionales. Se intenta recortar un “mercado” del resto de la economía y separar, diferenciándolos, los factores determinantes de la

¹³⁴ En Argentina se dio un debate interno al INDEC cuando la tasa de desocupación abierta se acercó al 20%. Hubo quienes propusieron reservar (reducir) la categoría de desocupados para quienes realizaban una búsqueda “activa” de empleo (por métodos más sistemáticos y costosos que simplemente correr la voz entre vecinos y familiares). Esta alternativa fue desechada cuando se comprobó que la mitad de la población buscaba empleo de ese modo. También se propuso ampliar el período de referencia para determinar si la persona encuestada había estado empleada, ampliándolo de una semana a un mes. De haberse aceptado este criterio, una persona que hubiera trabajado una jornada casi un mes atrás aparecería como subocupado aunque hubiera buscado trabajo sin éxito en las últimas tres semanas. La argumentación sería que ahora el mercado de trabajo es “dinámico”, con los demandantes cambiando de condición todo el tiempo, y que tomar plazos tan cortos puede dar error (el ejemplo contrario sería alguien que puede haber trabajado las primeras tres semanas del mes pero estar desocupado la última semana, y que sería registrado como desocupado). (Información proporcionada por Gustavo Kohan, a quien agradecemos).

demanda (sector empresarial), generalmente opacos a las indagaciones específicas, y los de la oferta (sector familias), encarados a través de encuestas a hogares. El peso creciente del autoempleo (donde demanda y oferta parecen coincidir por definición) aparece allí como sucedáneo temporal por la imposibilidad de obtener un empleo asalariado, sea por la “insuficiencia” de la demanda o por el “exceso” de oferta. La demanda del sector empresarial continúa siendo el centro de atención y las principales políticas se justifican por la intención de inducir un aumento de su demanda, la única que daría empleos “genuinos”.

Para el análisis economicista de corto plazo, esto se lograría incentivando el crecimiento de la inversión mediante la reducción del precio del factor trabajo (los llamados “costos salariales”), hasta el punto en que el mercado vuelva a estar en equilibrio (definido ya no como el pleno empleo, sino como “bajas” tasas de desocupación). Se afirma sin evidencia que si se bajan los costos salariales se aumentará el empleo y esto aliviará la pobreza...¹³⁵

Aún en términos de la teoría neoclásica, esto refleja una teoría demasiado pobre para explicar el proceso de inversión global, y demasiado parcial para analizar el mercado de trabajo, al desmembrarlo de una teoría general del sistema de mercados. Una teoría adecuada debería poner en el centro de la explicación los determinantes del nivel y composición de la inversión capitalista (incluida su localización) y las estructuras que determinan los comportamientos de los hogares. Como todo problema complejo, su tratamiento requiere un enfoque interdisciplinario y, en todo caso, una aproximación más institucionalista y menos mistificadora de los modelos económicos como relaciones entre variables.

Por otro lado, se descuida el análisis del segmento del mercado denominado de autoempleo. Por lo pronto, no puede suponerse que, como sugiere el término “autoempleo”, la oferta y la demanda están automáticamente satisfechas y en equilibrio en este segmento. La “demanda/oferta” de trabajo autoempleado (la decisión de trabajar por cuenta propia) depende de las condiciones de acceso de los trabajadores independientes a recursos productivos, crédito y conocimiento tecnológico, así como de su información y expectativas respecto a los mercados, de su propia historia de intentos previos de autoempleo, etc. Demandar estos recursos en el mercado equivale a ofrecer/demandar autoempleo, pero las condiciones de su oferta dependen de políticas y estrategias empresarias y estatales que escapan al control del “trabajador autónomo” aislado. Por eso las intervenciones en esos mercados (de crédito, de insumos productivos, de tecnologías, de información, etc.) constituyen parte de una política de empleo, tanto como las intervenciones directas en el mercado de trabajo o las de incentivos a las empresas

¹³⁵ Mientras el precio del trabajo siga siendo central para la reproducción de la vida, su descenso fuerza a incrementar la oferta y no a disminuirla como pretenden las funciones de oferta bien comportadas. Esto implicaría que pretender lograr el equilibrio en el mercado de trabajo mediante la baja de salarios es inconducente si es que no negativo por sus efectos sociales y que incluso agrava el desequilibrio que mide la tasa de desempleo.

capitalistas.

Se hace así evidente que otros precios, mercados y factores son relevantes para analizar el mercado de trabajo y que las políticas eficaces son mucho más complejas que lo que supone el modelo económico. Pero aún así subsistiría la falencia analítica de considerar que el individuo es la unidad de decisión y medición más apropiada. En efecto, los hogares aparecen en estos análisis como meras unidades de recolección de datos estadísticos sobre los individuos que los componen. Pero en realidad son unidades reales de organización de la economía, comparables a las empresas capitalistas o las cooperativas, y sus miembros siguen una lógica supraindividual, donde los resultados alcanzados por unos codetermina los comportamientos de los otros.¹³⁶

Del mismo modo, los análisis económicos no auscultan otras formas de organización económica, como las asociaciones civiles dirigidas a resolver necesidades de sus miembros (redes de abastecimiento, de producción conjunta, redes formales o informales de ayuda mutua, etc.) o de terceros (redes de solidaridad, ONGs de promoción de la economía popular, etc.), temas que se consideran propios de la sociología. La centralidad de la empresa capitalista o del Estado es tan avasalladora que otras formas de organización del trabajo y otras formas de organización de lo público son vistas en principio como marginales, no “formales”, o como refugio presuntamente temporal de los excluidos del sistema.

En los mercados de bienes y servicios, una contracción de la demanda lleva a que una parte de los oferentes (los menos competitivos) salgan del mercado y se dediquen a otras actividades.¹³⁷ El neoliberalismo ve como positiva esta salida de los elementos menos aptos, supuestamente menos productivos, pues ello contribuye al incremento general de la productividad que se trasladaría por la competencia a los precios que pagan los consumidores. Sabemos lo que significa este mecanismo en el mercado de trabajo cuando son los trabajadores sin otros ingresos los que son excluidos. La teoría económica neoclásica deja para las teorías o políticas “sociales” o “psicosociales” la explicación o atención de las consecuencias y reacciones sociales de ese mecanismo selectivo de mercado e ignora que no son los consumidores (incluida la masa de trabajadores) sino los monopolios quienes se benefician.

Las propuestas “alternativas” para encarar la desocupación

Ante la perspectiva de que la exclusión, la precarización del trabajo y la reducción de remuneraciones reales van a perdurar o incluso agudizarse, esos

¹³⁶ Un caso evidente es la creciente tasa de participación del empleo femenino ante la expulsión del mercado de los miembros varones jefes de hogar, o las opciones entre permanecer en el sistema educativo o salir a buscar algún tipo de ocupación precaria por parte de niños y adolescentes, según que los adultos puedan obtener ingresos suficientes o no.

¹³⁷ Es curioso que haya tan pocos estudios sobre el precio de mercado del trabajo (el salario), una variable fundamental en todo estudio económico, incluso para los estándares del paradigma neoclásico que hoy domina en la jerga oficial, para el cual el concepto de oferta o demanda de trabajo o de cualquier otro bien no tiene sentido si no se especifica el precio o precios a los cuales se mide o piensa. Justamente, lo que pasa con el salario (junto con la precariedad de los ingresos) es posiblemente la principal explicación de la creciente tasa de participación en el mercado de trabajo, algo que para las curvas “normales” del análisis parcial de mercado que caracteriza a la teoría neoclásica es una anomalía. En efecto, al bajar el precio de un bien se supone que la oferta debe también bajar, produciendo esas estéticas curvas de pendiente positiva, que se cruzarían con las de demanda -de pendiente negativa- dando lugar a los deseables puntos de equilibrio entre oferta y demanda. Pero cuando hablamos de un precio que es a la vez la principal categoría de ingreso de un sector productivo que tiene como único recurso la oferta de ese recurso (trabajo), es de esperar que se esté dispuesto a trabajar más por menos salario por unidad de tiempo, para maximizar el ingreso, del cual a su vez dependen las condiciones de vida en una sociedad de mercado.

estudios de mercado permiten pensar ciertas líneas de acción posible para las ciudades, más allá de las ya mencionadas políticas de flexibilización y reducción del costo salarial:

- Hay que “adelantarse”, creando condiciones favorables para la atracción de inversiones adicionales del gran capital, en competencia con otros lugares.¹³⁸ Esta no es, obviamente, una solución para el conjunto de sectores excluidos en una sociedad, sino una propuesta para generar una situación de excepción local a la regla global.¹³⁹
- Promover la gestación o modernización de PyMES, mediante acciones expresas en tal sentido (incubadoras, identificación de proyectos y búsqueda de inversores, servicios de apoyo, líneas de crédito especial, etc.).¹⁴⁰ Este enfoque participa de la convicción que la globalización de los mercados y la apertura de las economías pone a las economías “locales” ante el test de su capacidad de exportar. La “substitución de importaciones” es descartada como posibilidad significativa.¹⁴¹ Por ende, las actividades que se propone promover son mercantiles en todos los casos y preferentemente orientadas hacia el mercado externo.
- Apoyar el autoempleo en micro-emprendimientos familiares, para aumentar la efectividad de esa variable de ajuste del mercado de trabajo. En esta tarea se registra una participación decreciente del Estado y creciente de las ONGs, igualmente con una alta tasa de mortandad de los micro-emprendimientos o bien con una alta tasa de dependencia de la continuada presencia de las organizaciones promotoras. En todo caso resulta extremadamente ineficiente como método de compensación de la masiva insuficiencia dinámica del mercado capitalista para generar empleo.
- Para los amplios sectores que no pueden integrarse por ninguna de las tres vías anteriores, se preconiza la progresividad y eficientización de las políticas sociales compensatorias, dirigidas a satisfacer necesidades elementales de los pobres estructurales, quienes no poseerían “capital cultural” como para ingresar al mundo empresarial autónomo. Esto incluye los programas con fondos públicos que generan empleos temporarios para realizar tareas comunitarias.¹⁴²

En el marco de estas propuestas se suele mencionar a la educación como política social principal, en tanto haría más equitativa la distribución del capital

¹³⁸ La atracción puede lograrse eximiendo de impuestos, regulaciones laborales y medioambientales, etc. con consecuencias negativas para el conjunto de la economía local, aunque efectivamente benefician a la empresa atraída. La promoción de la ciudad puede hacerse priorizando los factores que atraerían el “buen capital” (el que no contamina, el que no sobreexplota, etc.). El ejemplo de Curitiba es bien conocido. En todo caso, esta línea asume en el terreno de la política pública los valores competitivos que impulsa el mercado privado, con la consiguiente irracionalidad desde una perspectiva social (duplicación de esfuerzos, como parques industriales, universidades, centros de incubación de empresas, etc. en localidades vecinas que deberían cooperar para insertarse como región competitiva en el sistema nacional y global).

¹³⁹ Por otro lado, dado que las regiones son cada vez más abiertas, es difícil concebir su desarrollo sustentable como islas en un mar de exclusión, puesto que atraerían “náufragos” hasta eventualmente volver a las situaciones de déficit previas. Se hace difícil entonces pensar en “salidas locales” en ese contexto.

¹⁴⁰ Las altas tasas de mortandad que se vienen registrando en programas de este tipo indican que algo falla en el contexto o bien en la concepción de estos programas.

¹⁴¹ Ver Beccaria y Quintar (1994).

¹⁴² Como ya indicamos, dado el nuevo carácter estructural de la pobreza, debería preverse que estas políticas se mantengan y que se amplíe el gasto público en ese terreno, lo que pone en cuestión su sostenibilidad en un contexto de restricción fiscal creciente.

humano (conocimientos, capacidades, destrezas, etc.) con que las personas competirán por los puestos de trabajo disponibles. Así, por el lado de la oferta de trabajo, la principal vía de acción resultante consiste en intervenciones en el terreno de la capacitación (reciclaje) y educación (habilidades básicas para la flexibilización), en lo posible asociadas a demandantes concretos, o en programas de apoyo para facilitar las adecuaciones en las tasas de participación femenina (centros infantiles). En todo caso, ésta es predominantemente una política sectorial y, por lo tanto, ineficaz e ineficiente, pues la educación por sí sola no contribuye a mejorar la condición competitiva de los trabajadores en su conjunto frente al capital.

Se excluye del campo de lo posible la redistribución de activos productivos o financieros, introduciendo de contrabando la hipótesis de irreversibilidad de la relación de fuerzas entre trabajo y capital y del sometimiento del poder político al poder económico. Estas ideas son congruentes con el paradigma economicista que viene hegemonizando los diagnósticos y la formulación de políticas.

En esto se paga las consecuencias de un atraso histórico en el análisis económico. Mientras los cambios en la producción de bienes -vista como sistema de decisión empresarial, de combinación de insumos, de selección de tecnologías, de innovación de productos y procesos-, han sido encarados crecientemente como objeto propio del análisis económico, no ocurre lo mismo con la producción (reproducción) de la fuerza de trabajo. El concepto de capital humano sigue generando tantas adhesiones como rechazos, por sus connotaciones de cosificación de las capacidades humanas como un recurso más, que se vuelve capital cuando entra en los procesos de producción que éste comanda, y por la reiterada fórmula de que la educación es la política clave, sin abrir la caja negra de los procesos educativos y su vinculación con la economía y sin atender –paradójicamente- a las consecuencias sobre el precio (salario) de “lanzar” una masa de trabajadores flexibles al mercado.

Así como se comienza a aceptar que la tierra no es un recurso más sino que el cuidado de los balances ecológicos es una cuestión que define una civilización y su viabilidad, otro tanto debería ya estar claro del recurso trabajo, que no puede someterse a un proceso darwiniano de selección sin traspasar límites éticos y asumir altos riesgos sociales.

Es necesario dar cuenta de la dinámica de la reproducción de las unidades domésticas como parte de un sistema o Economía del Trabajo, articulando el trabajo de autoconsumo con el trabajo mercantil de autoempleo y la oferta de trabajo asalariado. Este enfoque puede habilitarnos a pensar otras políticas socioeconómicas. Dando un paso más allá, habría que introducir consideraciones directamente políticas y éticas en el análisis. Esa perspectiva

de un sistema de Economía del Trabajo complementa, y no intenta substituir, el estudio de la economía del capital. En esa dirección apunta el resto de este capítulo.

2. UNA PERSPECTIVA ALTERNATIVA: DE LA ECONOMÍA POPULAR A LA ECONOMÍA DEL TRABAJO¹⁴³

De la reproducción del capital a la reproducción de la vida¹⁴⁴

En los marcos teóricos predominantes durante el industrialismo, la categoría central para interpretar los fenómenos económicos locales y para pensar las vías del desarrollo fue la de acumulación de capital. Tal centralidad fue compartida por un amplio espectro ideológico desarrollista, aunque la vertiente crítica mostraba la imposibilidad de resolver las necesidades de todos a través de la producción capitalista.¹⁴⁵ No obstante, defensores y críticos compartían la hipótesis del crecimiento cuantitativo sin límites, como sentido en sí mismo o como condición para el desarrollo social. El bienestar estaba asociado a la disposición de una masa creciente de bienes y al incremento de la productividad del trabajo. Esto fue cuestionado al plantearse el problema de los límites del crecimiento y acuñarse el concepto de desarrollo sustentable, centrado en otra relación de la sociedad con la naturaleza antes que en las relaciones sociales mismas. Como respuesta, aunque a su propio ritmo y en su propio interés, el capital ha comenzado a incorporar y volver negocio tecnologías y productos más acordes con los balances ecológicos.

Aparentemente, ninguna otra categoría podría hoy organizar mejor los conceptos y propuestas de acción –desde una vertiente defensora o crítica– que la de acumulación de capital, justamente cuando estamos presenciando la realización de su máximo desarrollo: la formación del mercado mundial capitalista como vórtice de un torbellino de transformaciones en todas las esferas de la vida.

En la sociedad moderna, una contraposición efectiva al motor histórico de la acumulación de capital requiere algo más que resistencia. Teórica y prácticamente, es necesario que surja otro sentido alternativo para la sociedad humana, con una fuerza comparable y capaz de encarnarse de manera masiva en imaginarios y estructuras económicas. Para ello debe tener no sólo plausibilidad y conectarse con los deseos de la ciudadanía, sino incorporarse en las prácticas fundamentales con un alto grado de automatismo –como ocurre con la acumulación de capital– y ser dialéctico, de modo que al avanzar en su realización lleve a nuevas tensiones que induzcan nuevos desarrollos. Esa categoría puede ser la de *reproducción ampliada de la vida humana*.

Al nivel de una unidad doméstica, una situación de *reproducción ampliada* implica un proceso en que, por encima del nivel de reproducción simple, se

¹⁴³ Las hipótesis y definiciones que siguen son parte del marco conceptual de la investigación sobre Economía Popular que se realiza en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Un desarrollo más amplio puede encontrarse en Coraggio(1995) y Coraggio (1998a).

¹⁴⁴ Este acápite está basado en Coraggio (1998a), pag.63-65

¹⁴⁵ Como ejemplo distinguido, puede verse Topalov, 1987.

verifica durante un período prolongado (por ejemplo, una generación), un desarrollo sostenido en la calidad de vida de sus miembros. La noción de “reproducción simple” no se refiere a mera subsistencia, o reproducción de la vida biológica, sino que denota una calidad de vida biológica y social considerada moralmente como un mínimo social por debajo del cual no debería estar ninguna unidad doméstica perteneciente a la sociedad bajo análisis. Como toda noción históricamente determinada, esos estándares deben evolucionar con la sociedad misma, tanto en cuanto a la definición de los satisfactores y bienes considerados más adecuados o mejores para satisfacer las necesidades como en lo relativo al reconocimiento de un nivel básico de satisfacción al que todo ciudadano debería tener acceso. La reproducción simple no supone entonces una vida sin cambios, por la evolución de las necesidades básicas y porque la forma de satisfacerlas está también culturalmente determinada.¹⁴⁶ Esta noción promedio admite la existencia de períodos con superación o degradación *reversibles* de dicha calidad, así como una reducción del patrimonio acumulado, mientras sus efectos sobre la seguridad o los ingresos recurrentes de la unidad doméstica no afecten de manera permanente dicha calidad.

Una unidad doméstica puede subsistir sin lograr la *reproducción simple* de sus miembros por un período prolongado, algo a lo que apuntan --pero sin duda subestiman-- los conceptos operativos de pobreza, indigencia, o NBI, pero en el contexto de una sociedad que se desarrolla desigualmente, ello conduce a un proceso de continua desvalorización y degradación absoluta y relativa antes que de estancamiento de la calidad de vida a un nivel infrasocial. A la vez con los mismos recursos económicos es posible sostener diversas formas y calidades de vida.

Se ha llegado a pensar que es deseable una vida “austera pero con dignidad” y, ante la pobreza generalizada, plantear un reordenamiento de los valores, satisfactores y deseos con una orientación anticonsumista. Esto, válido como salida personal o grupal, sólo puede ser legítimo como propuesta política si es efectivamente resultado de la libre decisión de los ciudadanos. Tanto más mientras haya sectores minoritarios que viven en la opulencia, en base a la ilegalidad y al uso arbitrario del poder. En todo caso, mientras predomine el capitalismo, la manipulación que las empresas hacen de los deseos hará necesaria una lucha cultural para desactivar las tendencias a identificar bienestar con consumo masivo y siempre renovado de bienes.

Las empresas capitalistas tienen como objetivo la máxima ganancia posible, en buena medida maximizando la productividad del trabajo asalariado, aunque esto genere desempleo. El sentido del sistema capitalista es la acumulación del capital en general. Entre ambos niveles, el de las partes y el todo, hay una serie de mediaciones que garantizan la congruencia: formas de regulación

¹⁴⁶ Como indica Elizalde (1996), es necesario “diferenciar entre lo que son propiamente necesidades de lo que son los satisfactores de esas necesidades. Es el satisfactor, no la necesidad, lo que es históricamente cambiante, lo que confiere un carácter histórico a nuestra existencia y lo que tiene rasgos de ilimitado. Sin embargo las necesidades son finitas y limitadas como limitada es nuestra corporalidad (y otros aspectos del existir)”. Por otro lado, según su definición: “los satisfactores no son los bienes económicos disponibles sino que están referidos a todo aquello que, por representar formas de ser, tener, hacer y estar, contribuye a la realización de necesidades humanas. Pueden incluir, entre otras, formas de organización, estructuras políticas, prácticas sociales, condiciones subjetivas, valores y normas, espacios, contextos, comportamientos y actitudes; todas en una tensión permanente entre consolidación y cambio.” Ver también Max Neef *et al* (1992).

semiautomática, como la competencia en el mercado, que tiende a penalizar o expulsar del mercado a las empresas que no pretenden o no logran internalizar el objetivo de acumulación sin límites, mercado que dejado en libertad genera grupos monopólicos capaces de imponer condiciones a otras empresas. Cuando se habla del “estado capitalista”, se quiere significar que además el poder del Estado coadyuva a asegurar las condiciones de la acumulación asumiendo la representación del “capital en general”, en particular a través de la política económica. Por supuesto que además puede haber colusión entre fracciones particulares del capital y segmentos del poder político.

Cuando proponemos analizar el sistema económico dividiéndolo conceptualmente en tres subsistemas: la Economía del Capital, la Economía Pública y la Economía del Trabajo, estamos abriendo la posibilidad de que el Estado tenga autonomía relativa respecto al poder económico del capital, y a la vez pueda tener su propio sentido: la acumulación de poder político, donde los partidos políticos juegan el papel de elementos, en paralelo con las empresas en la Economía del Capital. En un contexto dominado por la lógica del capital, se imponen al sistema político y a su economía mecanismos competitivos asombrosamente paralelos a los del mercado capitalista, de cuya lógica es difícil sustraer a los partidos en ausencia de otras fuerzas. En particular, las fuerzas sociales pueden contrarrestar el dominio del poder económico del capital y la lógica de acumulación de poder partidario, exigiendo que el Estado cumpla con la utopía de cohesionar una sociedad heterogénea, articulando la diversidad de intereses alrededor de un interés general acordado por consenso, negociación o imperio de las mayorías. Y esto deberá manifestarse en las políticas públicas, en particular la económica y la social.

Al abrir la posibilidad de que se articule otro subsistema, hoy inexistente, de Economía del Trabajo, cuyos elementos son las unidades domésticas, sus extensiones y sus organizaciones de nivel superior, advertimos que no sólo puede modificar las condiciones de vida de los sectores excluidos y marginados por la reestructuración global, sino que puede potenciar el desarrollo de relaciones económicas abarcando un amplio espectro social. Con el substrato material de tal subsistema, las mayorías pueden incidir con fuerza propia en las políticas públicas, establecer otras relaciones de intercambio con la Economía del Capital y contribuir a profundizar el proceso inacabado de democratización de nuestros sistemas políticos. Su sentido, como expresamos, es la reproducción ampliada de la vida de todos, admitiendo un grado de desigualdad social dentro de parámetros establecidos políticamente. Será la resultante de la pugna de fuerzas económicas, sociales y políticas representando los tres sentidos la que definirá las políticas públicas.

Aquí intentaremos concentrarnos en las determinaciones económicas de la calidad de vida. Si introducimos otros factores culturales relativos a la moral,

las percepciones del mundo, los niveles de integración o las reglas de reciprocidad es por considerarlos constitutivos de la economía real. No cabe duda, sin embargo de que la calidad de vida contempla, incluso a nivel consciente de los deseos, acceso igualitario a un sistema de justicia, estar a salvo de la represión política, la violencia física y psíquica, así como otras fuentes sociales de sufrimiento no derivadas de modificaciones en los recursos y relaciones económicas. En todo caso, la operatividad de estos u otros conceptos dinámicos de calidad de vida (como el de vulnerabilidad) constituye un problema de difícil resolución.¹⁴⁷

La reproducción de la vida en una sociedad capitalista ha sido usualmente teorizada como consumo de mercancías y entendida como subproducto automático de una acumulación que no reconoce sentidos exteriores a sí misma. En efecto, la reproducción de la fuerza de trabajo (es decir, del trabajo asalariado por el capital) ha sido caracterizada como condición para la acumulación capitalista y no como sentido principal de ese sistema económico. Pero la misma teoría indicaba que esto era correcto sólo tendencialmente, o para el momento en que el capitalismo alcanzara su máximo desarrollo dentro de la "ola industrial",¹⁴⁸ la que por entonces se veía como su etapa final. Dentro de esto, la categoría de *consumo colectivo* reconocía teóricamente lo que podía verificarse empíricamente: por conveniencia o como resultado de las luchas sociales, parte de los satisfactores requeridos para esa reproducción eran provistos por el Estado capitalista.¹⁴⁹

Desde esa perspectiva, cuando se planteaba la satisfacción igualitaria de las necesidades de todos *como sentido sistémico* equivalía a proponer un cambio de sistema, hacia alguna forma de socialismo; en cambio, proponer la satisfacción de las necesidades básicas de todos *como límite a la acumulación* suponía moverse dentro del sistema capitalista, reivindicando un salario directo e indirecto normal (suficiente para cubrir los bienes y servicios necesarios para la reproducción del trabajador y su familia) y la plena ocupación de la población económicamente activa.¹⁵⁰ El Keynesianismo y el Fordismo daban a estas reivindicaciones una legitimidad sistémica, en tanto las veían como contribución al mismo proceso de expansión del capital. En todo esto, los sectores de trabajadores no asalariados aparecían como resabios o como excepciones sin mayor relevancia.

Pero ahora estamos presenciando una transición tecnológica y cultural que parece apuntar hacia estructuras técnico-económicas dentro de las cuales el sostenimiento de una gran proporción de la población será una carga meramente política para el capital.¹⁵¹ Porque la expansión del capital deja de

¹⁴⁷ Rosalía Cortés (1996) propone un concepto abarcativo de vulnerabilidad social: "Diferentes grupos y sectores de la sociedad están sometidos a carencias y procesos dinámicos de inhabilitación que los colocan en situaciones que atentan contra la capacidad de resolver los problemas que plantea la subsistencia y el logro social de una calidad de vida satisfactoria. En lo fundamental, éstas dependen de la existencia y de la posibilidad de acceder a fuentes y derechos básicos de bienestar: trabajo remunerado y estable, conocimientos y habilidades, tiempo libre, seguridad y provisión de servicios sociales, patrimonio económico, ciudadanía política, integración e identidad étnica y cultural."

¹⁴⁸ En el sentido que le confiere Alvin Toffler (Toffler, 1980).

¹⁴⁹ El consumo colectivo se refiere a las formas de consumo cuya gestión y distribución están a cargo del Estado. Ver Castells (1974).

¹⁵⁰ El enfoque de necesidades básicas es normativo y no explicativo de los procesos y posibilidades de la economía. Para un tratamiento empírico riguroso que, sin embargo, no supera esos límites, ver Moon (1991). Para una revisión crítica del origen y sentido del concepto de necesidades básicas, y una propuesta alternativa, ver Friedmann (1992). Ver también Hinkelammert (1986).

¹⁵¹ Toffler (1990) se refiere a esa nueva época como la "economía supersimbólica".

requerir, al menos por un largo período, la reproducción de toda la población como base de su propia reproducción. Y si hay que hacerlo por razones políticas, será a niveles de subsistencia, a fin de minimizar el uso de excedente distraído de la acumulación. Puede darse así una paradójica convergencia entre el cuestionador concepto de necesidades básicas de todos (reducido a "mínimos necesarios para subsistir en la sociedad") y el criterio funcional de focalizar recursos públicos en la pobreza extrema.¹⁵²

Poner en el centro la reproducción ampliada de la vida humana no supone negar la necesidad de la acumulación sino subordinarla a la reproducción de la vida, estableciendo otro tipo de unidad entre la producción (como medio) y la reproducción (como sentido). Desde un punto de vista teórico, esto implica modelos económicos (no economicistas), que consideren otra relación jerárquica entre los equilibrios necesarios para la vida. Aunque debe atenderse a los equilibrios macroeconómicos, no se los pone por encima de los equilibrios psico-sociales que requiere la vida humana, de los equilibrios sociales que faciliten la convivencia en paz de la humanidad, ni de los equilibrios naturales, el respeto de todos los cuales haría sustentable el desarrollo de la vida social en este planeta. Supone asimismo asumir como contradicción dinámica la contraposición entre la lógica de la reproducción del capital y la lógica de la reproducción de la vida humana.¹⁵³ Finalmente, implica ver al conjunto de los trabajadores -que pueden existir dentro o fuera de relaciones capitalistas inmediatas- como base social del posible sujeto histórico de ese desarrollo sustentable.

El punto de partida: la Economía Popular

¿De donde proviene el trabajo, esa mercancía que se compra con el salario, que puede utilizarse como recurso productivo de las empresas o el Estado, o como fuente de servicios personales para los sectores de mayores ingresos? ¿Qué determina la estructura de cantidades y calidades de su oferta como trabajo asalariado? ¿Qué alternativas hay para el trabajo si el capitalismo global ya no tiende a generalizar la forma salario? ¿Qué significa el autoempleo?

Para explorar estas cuestiones, proponemos adoptar una matriz de comprensión de las relaciones económicas en que se insertan los trabajadores y sus unidades domésticas, desde la perspectiva de *otro desarrollo posible*. Denotando este desplazamiento, reservaremos el término "*Economía Popular*" para referirnos al conjunto de relaciones actualmente existente, al que veremos como substrato histórico de otra realidad posible: la "*Economía del Trabajo*". Esta última no sería ya la mera sumatoria de actividades realizadas por los trabajadores, subordinadas directa o indirectamente a la lógica del capital, sino un subsistema económico orgánicamente articulado, centrado en el trabajo,

¹⁵² Estas visiones teóricas se ven reforzadas por la situación histórica concreta. Idealmente, para un sistema capitalista cerrado puede anticiparse que, más allá de cierto punto, el capital puede volver a interesarse por reintegrar a los sectores excluidos o marginados. Sin embargo, lo concreto es que, por un período prolongado, la acumulación del capital puede lograrse mediante la intensificación del comercio entre los países industrializados y la incorporación del mercado de los ex-países socialistas (políticamente prioritaria para los poderes globales).

¹⁵³ Para avanzar teóricamente en esta dirección será necesario retomar los mejores intentos de reconceptualización de "trabajo", "capital humano" y "vida humana", algo que excede el alcance de este libro.

con una lógica propia, diferenciado y contrapuesto a la Economía del Capital y a la Economía Pública.¹⁵⁴

La *Economía Popular* está compuesta por: (a) el conjunto de recursos que comandan, (b) las actividades que realizan para satisfacer sus necesidades de manera inmediata o mediata --actividades por cuenta propia o dependientes, mercantiles o no--, (c) las reglas, valores y conocimientos que orientan tales actividades, y (d) los correspondientes agrupamientos, redes y relaciones --de concurrencia, regulación o cooperación, internas o externas-- que instituyen a través de la organización formal o de la repetición de esas actividades, los grupos domésticos (unipersonales o no) *que dependen para su reproducción de la realización ininterrumpida de su fondo de trabajo.*^{155 156} Este concepto de Economía Popular difiere por tanto del uso corriente del término como equivalente al de sector informal en cualquiera de sus acepciones.¹⁵⁷

Cada *unidad doméstica* (en adelante: UD) es un grupo de individuos, vinculados de manera sostenida, que son --de hecho o de derecho-- solidaria y cotidianamente responsables de la obtención (mediante su trabajo presente o mediante transferencias o donaciones de bienes, servicios o dinero) y distribución de las condiciones materiales necesarias para la reproducción inmediata de todos sus miembros. Una UD puede abarcar o articular uno o más hogares (entendiendo por "hogar" el grupo que comparte y utiliza en común un presupuesto para la alimentación, la vivienda y otros gastos básicos)¹⁵⁸, coresidentes o no, basados en la familia o no, y participar en una o más redes contingentes comunitarias (de reciprocidad) o públicas (de redistribución social) presentes en la sociedad local.¹⁵⁹

¹⁵⁴ Al adoptar este par de términos para diferenciar conceptualmente entre lo existente y lo posible, estamos modificando el uso que de ellos veníamos haciendo en trabajos previos, en que los tratábamos como sinónimos pero advirtiendo que había que diferenciar entre la economía popular como substrato real socioeconómico del posible desarrollo de la "Economía Popular o Economía del Trabajo" como subsistema orgánico y bien diferenciado dentro del conjunto de la economía. Creemos que este nuevo uso contribuye a mejorar la presentación de las ideas y mantiene el término "economía popular" más cerca del uso más corriente en la literatura. Desde otra perspectiva, sobre la evolución desde la idea del "polo marginal" a la de una economía popular alternativa, ver Quijano (1998). Ver también Núñez (1996), para quien " (...) el germen de la economía popular asociativa no sólo se alimenta o cultiva en las postrimerías y contradicciones últimas del sistema capitalista, sino también fuera del propio sistema, incluso fuera del mismo mercado, en la tradicionalmente excluida economía doméstica. (...) Y es sobre la base de la economía no capitalista, dentro o fuera del mercado, que se gesta esta economía popular; y es sobre la base de esta economía popular que los nuevos sujetos económicos pueden construir un proyecto asociativo y autogestionario". (pág. 13 y 14)

¹⁵⁵ Mientras la Economía del Capital no puede permitirse detener el movimiento del dinero, la Economía Popular hace lo propio con el movimiento del trabajo. En condiciones de crisis de reproducción y debilitamiento de la cultura de derechos humanos, esto lleva al sobretrabajo, como respuesta a la penuria de ingresos y a la precariedad. De establecerse un sistema de Economía del Trabajo, su mayor eficiencia permitiría hacer efectiva la contradicción entre trabajo y ocio, condición de otro estadio en la definición de la calidad de vida, que ahora parece centrada en el acceso a cualquier costo personal a bienes indispensables.

¹⁵⁶ Esto excluye las UD que cuentan con una acumulación previa que les permitiría reproducirse económicamente sin trabajar, en base a una corriente esperada de rentas, o que tienen como principal fuente de ingreso la ganancia resultante del trabajo asalariado ajeno.

¹⁵⁷ Las actividades dirigidas a proveer las condiciones materiales para satisfacer las necesidades de las UD pueden ser consideradas como "económicas" por su sentido, aunque no sean directamente productivas. Por ejemplo, el estudio dirigido al desarrollo de capacidades de trabajo, la acción de movimientos de consumidores en defensa de la calidad y precio de los servicios públicos, la lucha por el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el sistema previsional hacia sus aportantes, la ocupación de tierras para el asentamiento de viviendas o el "colgarse" de redes eléctricas, el disponer de residuos en terrenos públicos o privados, el hurto mismo, son formas de actividad que tienen efectos económicos y por tanto deben ser consideradas como económicas en sentido amplio.

¹⁵⁸ Los hogares coresidentes pueden compartir gastos directos e indirectos de vivienda o servicios, aunque mantengan presupuestos separados para el resto de sus gastos. Varios hogares pueden compartir solidariamente tareas de reproducción (cuidado rotativo de niños o ancianos, comprando juntos, saneamiento ambiental, cooperativa escolar, grupos deportivos no mercantilizados, etc.), o de producción (hogares miembros de una misma cooperativa de producción y consumo).

¹⁵⁹ Susana Torrado (1984, pág. 11) define Unidad Doméstica como: "grupo de personas que interactúan en forma cotidiana, regular y permanentemente, a fin de asegurar mancomunadamente el logro de uno o varios de los siguientes

El *fondo de trabajo* de una UD es el conjunto de capacidades de trabajo que pueden ejercer en condiciones normales los miembros hábiles de la misma para resolver solidariamente su reproducción. La realización de dicho fondo abarca sucintamente las siguientes formas:

trabajo mercantil:

- *trabajo por cuenta propia* -individual o colectivo (por su pequeña escala, usualmente denominado microemprendimiento mercantil)- productor de bienes y servicios para su venta en el mercado;
- *trabajo asalariado*, vendido a empresas capitalistas, al sector público u a otras organizaciones o unidades domésticas;

trabajo de reproducción propiamente dicha

- *trabajo de producción de bienes y servicios para el autoconsumo de la UD;*
- *trabajo de producción solidaria de bienes y servicios para el consumo conjunto de una comunidad;*
- *trabajo de formación y capacitación*

Los *microemprendimientos mercantiles* son organizaciones colectivas de trabajo dirigidas a producir o comercializar bienes o servicios en los mercados. Pueden incluir miembros de la UD (familiares o no) así como otros trabajadores asociados o contratados. Su *locus* puede ser parte de la misma vivienda o un local aparte. Siendo una forma *ad-hoc* que se da la UD para obtener a través del mercado medios para su reproducción, ésta les imprime su sentido.

En tal perspectiva, ni el comportamiento de sus responsables puede ser interpretado desde el tipo ideal de la empresa capitalista, ni puede ser separado de la lógica de realización del fondo de trabajo de la UD en su conjunto y de su participación en otras actividades dirigidas a la satisfacción directa de necesidades. Por ejemplo, mientras en la empresa capitalista interesa obtener la máxima ganancia por cada hora de trabajo, en la UD no interesa minimizar el uso del trabajo tanto como usar eficientemente los recursos que escasamente obtiene en el mercado con su ingreso. Por eso pueden ser tan exitosos los programas de pequeños créditos como los del Grameen Bank¹⁶⁰, capaces de efectivizar muchas horas de trabajo no asalariado.

Entendemos que *solidaridad* no implica *igualdad*, ni siquiera *equidad*, sino reglas aceptadas de distribución y arreglos de reciprocidad de algún tipo, donde recibir obliga a retribuir de algún modo, establecido por usos y costumbres, a quien dio o al grupo al que pertenece el dador o a algún otro miembro de la comunidad. Aunque puede haber dinero involucrado en los intercambios derivados de la solidaridad doméstica, no se trata de

objetivos: su reproducción biológica; la preservación de su vida; el cumplimiento de todas aquellas prácticas, económicas y no económicas, indispensables para la optimización de sus condiciones materiales y no materiales de existencia". Archetti y Stolen (citados por Balazote y Radovich, 1992), definen a la familia como un "sistema de relaciones sociales basado en el parentesco que regula el conjunto de derechos y obligaciones sobre la propiedad", y al grupo doméstico como "un sistema de relaciones sociales que, basado en el principio de residencia común, regula y garantiza el proceso productivo" (sic). El concepto de UD que aquí adoptamos no requiere coresidencia, en el sentido de compartir una misma unidad de vivienda-habitación.

¹⁶⁰ Las actividades, propósitos e iniciativas del Grameen Bank pueden consultarse en <http://www.grameen-info.org>

transacciones impersonales, regidas por el tipo de contratos y reglas que caracterizan las relaciones de mercado. Los términos de las relaciones domésticas no están impuestos por mecanismos sin sujeto como el mercado, sino por pautas morales de comportamiento, histórica y culturalmente determinadas. Esta es una dimensión muy importante de la Economía Popular, porque la calidad de vida alcanzable depende no sólo de las capacidades y recursos materiales sino de la percepción de lo justo y de lo posible.

Las unidades domésticas: células de la Economía Popular

Se puede objetar que nuestra definición de Economía Popular abarca al grueso de la población y la actividad económica (todas las formas del trabajo!). Que lo correcto sería registrar el trabajo asalariado contratado por empresas capitalistas como parte integrante de la Economía del Capital, y el contratado por el Estado como parte de la Economía Pública. Aceptar tal criterio dejaría afuera de dichos sectores solamente al trabajo de reproducción y al mercantil organizado de manera autónoma: el trabajo por cuenta propia o “informal”¹⁶¹ (para el que precisamente muchos autores reservan el nombre de “economía popular”).¹⁶²

Este problema conceptual lo resuelve la diferenciación que desde Marx hace la economía política entre la *fuerza de trabajo* (la capacidad de trabajo que poseen los trabajadores y venden como mercancía a cambio de un salario) y su uso: el *trabajo* desplegado en los procesos de producción en que se insertan como trabajadores asalariados. Pero en la economía real existen muchos trabajos realizados autónomamente para producir bienes y servicios con la intención de venderlos o intercambiarlos en el mercado, así como trabajos que producen bienes y servicios directamente para el consumo sin pasar por la forma de mercancías. En ellos, y a diferencia del trabajo asalariado, el poseedor de la fuerza de trabajo puede ser también poseedor de los productos y servicios resultado de su trabajo.¹⁶³

La capacidad de trabajo puede ser utilizada entonces de diversas formas y también atendiendo a distintos objetivos, económicos, políticos, sociales, etc. Sin embargo, desde la perspectiva de sus poseedores, los trabajadores, el objetivo principal es socioeconómico: lograr medios que sustenten su vida en sociedad, en las mejores condiciones posibles y según su noción de calidad de vida. Desde la perspectiva de la economía en su conjunto, para comprender los mercados y los mecanismos de satisfacción de las necesidades, es más significativo preguntarnos cómo se reproduce y distribuye entre actividades la fuerza de trabajo que preguntarnos por la producción y distribución de cualquier otra mercancía particular.¹⁶⁴

¹⁶¹ Aunque existen múltiples variaciones de la definición de “sector informal urbano”, hay rasgos comunes que admiten esta generalización, aun cuando puede llegar a incluirse alguna categoría de trabajador asalariado. Así, Feldman y Murmis (1999) incluyen en el sector informal a “quienes desarrollan actividades en emprendimientos de pequeña envergadura, con base en el control de un capital relativamente reducido, en las que el trabajo propio y familiar tiene un papel central –siempre que no se trate de graduados universitarios en el ejercicio de su profesión– y a los asalariados de unidades económicas con esas características”. (pág. 4).

¹⁶² En Gaiger et al (1999), por ejemplo, por un momento se define como “Economía popular” los “segmentos o puestos al margen de los sistemas convencionales de generación y distribución de recursos, asentados en el mercado capitalista y en el Estado” (pág. 8).

¹⁶³ Decimos “puede”, porque existen otras formas de sujeción y explotación del trabajo urbano aparte del trabajo asalariado. Por ejemplo, la explotación del trabajo doméstico de la mujer, o de los hijos, o de los extranjeros ilegales.

¹⁶⁴ Para el análisis económico de sesgo monetarista, lo que interesa en cambio es el análisis de la generación,

Del mismo modo que diferenciamos entre economía o sector industrial y economía o sector agrario -a pesar de que la primera utilice como insumos los productos de la segunda y le pretenda imponer o imponga de hecho niveles y formas de producción, le induzca asimétricamente tecnologías y formas de organización y se apropie por diversos mecanismos de parte del valor que genera- debemos diferenciar entre la economía o sector que (re)produce la fuerza de trabajo y las que la utilizan subordinándola a sus propios proyectos e intereses.

Así como las empresas son la forma prototípica de organización de la Economía del Capital, las unidades domésticas lo son de la Economía Popular. Cada grupo doméstico, célula de la Economía Popular, orienta el uso de su fondo de trabajo y otras prácticas económicas, de modo de lograr la reproducción de sus miembros en las mejores condiciones a su alcance. Dada la subjetividad e imprecisión de esta noción y la interacción entre los deseos y la percepción de lo posible, no es sencillo ordenar las preferencias sobre algo tan profundo (y manipulado) como los niveles de bienestar o la calidad de vida. En cualquier caso, el concepto mismo de “mejor” tiene determinantes culturales y también idiosincrásicos, pero en nuestras sociedades, marcadas por el consumismo, las situaciones de saciedad del conjunto de necesidades son excepcionales, por lo que el supuesto general de que existe un permanente deseo de mejorar a partir de cualquier situación actual es válido para cualquier nivel alcanzado por las UD de la Economía Popular.

Lo dicho no implica postular el homo economicus ni el hedonismo consumista como principio ontológico de la naturaleza humana. El concepto de “reproducción ampliada de la vida” es más bien un recurso de interpretación que orienta la investigación como proyecto político, y por ello es importante explicitarlo. Admite, por supuesto, variaciones entre sociedades o grupos culturales, pero como su referente son las sociedades latinoamericanas, no puede dejar de reflejar su historia y su punto de partida, que supone que la mayoría en nuestras sociedades urbanas vincula fuertemente la calidad de su vida al acceso a bienes materiales. Pero no se limita a ello, como supone el neoliberalismo.

Hoy es posible encontrar comportamientos económicos que no condicen con la maximización de la riqueza: por ejemplo, cuando un hogar que podría tener acceso a bienes o servicios de un programa social lo rechaza argumentando que “otros lo necesitan más”, o porque “exigen el apoyo político”, o porque “piden plata para tenerlo” (aunque sea un monto muy inferior al valor equivalente de los beneficios obtenibles), o cuando un individuo deja de buscar un trabajo mejor remunerado.¹⁶⁵ Esto indica que la “calidad de vida” no se reduce a la obtención de más bienes o más dinero, que otros elementos -como la integridad moral, la sociabilidad, la seguridad personal y la convivencia- son

circulación y acumulación de dinero.

¹⁶⁵Evidencia en este sentido han sido obtenidas por la encuesta de hogares realizada por el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. (Kohan y Fournier, 1998). Al analizar esas evidencias, habría que tener en cuenta los cálculos implícitos de riesgo y la valoración de la certidumbre, la interacción entre normas morales e interés particular, etc., un terreno difícilmente abordable con encuestas.

valorados al punto de que hay personas dispuestas a sacrificar parte de lo material incluso en condiciones de fuerte carencia.

La capacidad de cada UD o red de UD para mejorar sus condiciones de vida, y los límites que enfrentan para lograr ese objetivo, dependen de muchos factores, entre los cuales podemos mencionar:

- la cantidad, mezcla y calidad de las capacidades objetivas de trabajo y recursos acumulados, así como la valuación que hace la sociedad de dichas capacidades y recursos,
- las condiciones subjetivas para la realización de sus capacidades y recursos actuales y potenciales, incluidas la autopercepción de dichas capacidades, la comprensión de la situación -la propia y la de los demás-, y de sus causas y evolución probable bajo distintas circunstancias,
- el conocimiento de las normas jurídicas o morales imperantes que establecen qué acciones son legales y/o correctas, qué derechos y obligaciones tienen los ciudadanos y los mecanismos para su efectivización,
- la disposición a tomar la iniciativa, actuando para modificar su propia situación y su contexto, en particular la disposición a participar en acciones comunitarias de reordenamiento del habitat y a movilizarse para reivindicar derechos,¹⁶⁶
- el acceso a información pertinente para identificar opciones posibles: sobre los mercados y la tecnología disponible, sobre las reglas –formales e informales- de los sistemas comunitarios y públicos que permiten tener acceso a medios de producción y de vida,
- la capacidad de interpretación de esa información para identificar posibilidades y convertir ideas en proyectos viables,¹⁶⁷

Cuando el capitalismo o el estatismo industrial destruían o asimilaban otras formas de organización del trabajo, era utópico pensar en la eventual emergencia de un sistema relativamente autónomo basado en el trabajo. A fines del siglo XX, cuando el capitalismo globalizado genera una población excedente para la que no tiene perspectiva de integración como trabajadores asalariados, no es imposible pero es improbable que una Economía del Trabajo emerja de la mera interacción de las tácticas de sobrevivencia a las que son lanzadas las mayorías urbanas por la reestructuración de la Economía del Capital y la Economía Pública. De surgir, su base será la Economía Popular, que deberá ser desarrollada y superada de manera consciente.

¹⁶⁶“Construir un proyecto personal significa comenzar a proyectarse en una inserción social gratificante.(...) El programa tiene un componente de inserción laboral acompañada, o de capacitación para el trabajo, de manera que esos jóvenes hagan su primera experiencia y se capaciten no sólo técnicamente sino en las actitudes y la disciplina que todo trabajo entraña. La inserción laboral no es solamente la posibilidad del sustento personal, de integrarse a la sociedad, sino también un factor de identidad muy fuerte.(...) Sin ese proceso personal no hay tampoco posibilidades de un proyecto común. Ser jóvenes de Bajo Valencia, con necesidades e intereses comunes a satisfacer, a proponer, implica aprender a actuar en un ámbito colectivo”. (Bonino, 1997, pág. 59)

¹⁶⁷ Siempre existen alternativas de acción para mejorar la calidad de vida que no son percibidas. (Ejemplo: un huerto familiar en el terreno de la vivienda; una acción colectiva para sanear el medioambiente, una red de comunicación entre vecinos que mejore sus condiciones de seguridad, etc.). Otras pueden ser intuitivas pero desconocerse las condiciones para su efectivización. En esto es fundamental el papel de los promotores y activistas que socializan ese conocimiento y difunden las experiencias exitosas para fortalecer la voluntad de la gente para innovar. “Un supuesto del desarrollo local es la existencia de actores locales con capacidad de iniciativa. Este proceso de constitución de actores no es sencillo ni lineal. Los nucleamientos en esta coyuntura de desmovilización general de la sociedad civil, no son fáciles. En zonas de pobreza, además, las urgencias económicas y laborales, la carencia de información, de herramientas organizativas, la desvalorización personal, hacen el proceso aún más complejo”. (Bonino, 1997, pág. 43)

Toda acción en tal sentido debe fundarse en el reconocimiento del punto de partida, que tiene que evaluarse como posibilidad pero también como dificultad en sus múltiples niveles y relaciones. Entre otros factores de conjunto a tener en cuenta están:

- las formas predominantes y tendencias de la organización interna del trabajo doméstico, del trabajo asalariado y del trabajo por cuenta propia mercantil, y la articulación que de ellos hacen las UD, en su conjunto y en sus diversos segmentos,
- las tendencias de participación relativa de la producción autónoma popular en la generación, apropiación, conjunción y canalización de recursos en los mercados de bienes y servicios, de trabajo, de crédito, y las peculiaridades de los mercados en que participa (segmentación, relaciones de poder, etc.) así como las condiciones de su competitividad como productores de bienes y servicios respecto al sector empresarial capitalista,
- las tendencias recientes en los términos del intercambio de la Economía Popular, en particular los precios relativos del trabajo y de los bienes y servicios que los agentes populares pueden ofrecer, por un lado, y por otro los principales ítems de la canasta familiar requerida para la reproducción simple así como los principales insumos para su actividad productiva,
- la cobertura y participación de los diversos segmentos de UD en el sistema fiscal (impuestos y tasas pagados, transferencias recibidas),
- la organización de los sistemas de información económica pertinente y de aprendizaje de los agentes económicos populares,
- las tendencias recientes en los intercambios de ayuda económica recíproca entre hogares ligados por relaciones de afinidad (familiares, étnicas, de vecindad, ideológicas, etc.),¹⁶⁸ así como en los sistemas de asistencia desde la sociedad y el Estado
- la memoria histórica y el estado actual del asociacionismo sindical (frente al capital) y cooperativo (entre individuos y/u hogares para la producción y satisfacción de necesidades comunes),¹⁶⁹
- la evolución reciente de las formas cooperativas de producción y distribución en el contexto de la reorganización económica y jurídica,
- las tendencias recientes en la disposición a estudiar y capacitarse, y en la valoración de los conocimientos así obtenidos,¹⁷⁰
- la experiencia de participación comunitaria en la gestión descentralizada de

¹⁶⁸ Como refleja el caso analizado por Colucigno (1999): "La unidad doméstica forma parte de una red de intercambios cuya solidaridad le permite mantener cierta estabilidad, ésta es una red exocéntrica mixta (Lomnitz, 1975) compuesta por parientes, vecinos y amigos. La amiga de su hija mayor, con quien María Rosa trabajó en Barrios Bonaerenses, le permitió instalar la parrilla en el frente de su casa, MR retribuye con consejos, orientación y ayuda material. En este momento los intercambios más intensos se establecen entre MR y su segunda hija, ya que MR le permitió construir una vivienda en su terreno, y le ayuda a cuidar su hijo, mientras que su hija le ofrece ayuda económica y le da los productos que obtiene a través del Plan Vida. Los vecinos colaboran a través de diversos servicios (la llevan en remise, le prestan el teléfono, llaman a la policía si su ex-marido se pone violento, etc.), en alguna ocasión con préstamos de bienes que MR retribuye generalmente con el producto de su trabajo."

¹⁶⁹ La percepción de la historia de emprendimientos individuales, familiares o colectivos, sus éxitos y fracasos, y en particular la historia de su relación con dirigentes sociales y políticos, son un fuerte condicionante de la disposición a emprender acciones cooperativas basadas en la confianza así como a cumplir normas imprescindibles para sustentar un sistema de relaciones de intercambio.

¹⁷⁰ El Secretario de Industria de Villa El Salvador, identifica como obstáculo principal al desarrollo del parque industrial de Villa lo que denomina "la cultura informal" de los empresarios. Esta cultura informal se manifiesta de diversas maneras, pero principalmente consiste en una actitud de no tomar riesgos ni innovar en el proceso productivo, no capacitarse ni capacitar a sus empleados, no invertir en mejoras (como nuevas herramientas o máquinas), realizar malas estimaciones del costo de la producción, etc. Considera que el problema no se reduce a las dificultades económicas, sino que se trata de pautas de conducta de difícil modificación. (entrevista realizada en agosto de 1997)

los sistemas de prestación de servicios públicos o quasi-públicos (salud, educación, saneamiento, etc.) y otras formas de trabajo voluntario.

No sólo las relaciones cuantitativas entre recursos y variables económicas sino también la significación de ideas e instituciones asociadas a las actividades económicas populares son aspectos relevantes para caracterizar su grado de desarrollo y su potencial, pues la economía es parte inseparable de la cultura. En este sentido, la interpretación de los resultados económicos que producen los emprendimientos populares y del contexto del conjunto de instituciones que constituyen la vida social de las mayorías urbanas deberá realizarse desde la perspectiva de la Economía del Trabajo posible y no de los valores y criterios propios del sistema empresarial capitalista, desde cuya perspectiva esas actividades aparecen como “atrasadas”, improductivas, etc.

Extensiones sociales de la economía doméstica

En el tipo ideal de una economía de mercado, donde toda actividad económica fuera dirigida a la venta y donde todos los satisfactores para las necesidades fueran obtenidos en el mercado, la UD familiar quedaría reducida a su mínima expresión: grupos vinculados exclusivamente por relaciones de parentesco (sanguíneas o de afinidad). Si los afectos quedaran también mercantilizados (servicios de compañía, cuidado de personas dependientes o discapacitadas, banco de semen, etc.), hasta la reproducción biológica como la entendemos hoy dejaría de requerir grupos estructurados.

Por otro lado, si los procesos de mercantilización desigual se limitan a integrar una parte de la sociedad, la de mayores ingresos, la familia misma podría ser cada vez más una institución propia de las clases más pobres o excluidas, necesitadas de esa red primaria de contención. En ellas perduraría la unidad inmediata entre producción y consumo (crecimiento del autoconsumo, formas de comunidad doméstica extendida, etc.) y sus relaciones de producción y distribución seguirían sobreconformadas por códigos morales y relaciones afectivas.

En todo caso, la UD no es una institución siempre igual a sí misma, sino que se modifica con el contexto histórico y con la inserción específica en el sistema social de sus miembros. Así como el concepto de empresa es demasiado general para captar toda la variedad de formas empresariales, el concepto de UD abarca un espectro de estructuras y situaciones muy diverso.

Hasta ahora, aún en las grandes ciudades y en pleno apogeo del sistema industrial, una parte importante de las condiciones de reproducción nunca fue efectivamente mercantilizada (de modo que las relaciones sociales de cooperación estuvieran totalmente mediadas por el mercado). En cambio,

aunque incompleta en su extensión e intensidad, la mercantilización debilitó las instituciones del trabajo directamente social, como las formas comunitarias de cooperación y ayuda mutua, pero desarrolló como contrapartida las formas públicas a través del sistema de consumo colectivo y seguridad social, hoy sometidas a un traumático retroceso por la privatización y la redefinición de las funciones del Estado.¹⁷¹

Sin embargo, una característica distintiva de las actuales relaciones de reproducción urbanas es que una parte creciente del trabajo de reproducción no mercantil está siendo mediado por una variedad de asociaciones *voluntarias* que conforman redes de cooperación, formales o informales, que tienen permanencia como instituciones *aunque la adscripción a ellas de hogares y personas particulares puede ser contingente*.¹⁷² En una gran ciudad, miembros de hogares que habitan en viviendas separadas de un mismo o distintos barrios pueden participar de manera sostenida en el logro conjunto de algunas condiciones importantes de su reproducción. Algunos ejemplos son:

- cooperativas de escuelas en que grupos de padres de una zona o barrio participan mancomunadamente;
- cooperativas de abastecimiento de insumos o medios de consumo;
- redes solidarias de trueque de bienes y servicios;
- cooperativas de producción para el autoconsumo de sus miembros;
- gestión mancomunada del habitat local, como las asociaciones de fomento vecinal;
- gestión mancomunada de servicios, en base a agregaciones basadas en relaciones étnicas (centros culturales de co-provincianos o connacionales), de vecindad (clubes sociales y deportivos de barrio) o corporativas (obras sociales sindicales), etc.¹⁷³

Todas estas formas urbanas de agrupamiento voluntario son importantes *extensiones de la UD urbana elemental*, cuyo centro es el hogar, usualmente asociado a grupos de parentesco. Para fines analíticos vamos a diferenciar las *relaciones intraunidad domésticas*, es decir entre miembros de una UD

¹⁷¹ En relación con este proceso en Buenos Aires, José Aricó afirmaba: "...en ese proceso de cambio, de mutación urbana de la ciudad en los años 20 y 30, van apareciendo una enorme cantidad de instituciones, de bibliotecas populares, centros de fomento, ateneos, teatros, un gran movimiento cultural, asociaciones regionales, de inmigrantes, un movimiento popular urbano muy grande. Todo el proceso de incorporación, de ampliación de zonas en la ciudad, va acompañado de este movimiento. Y lo interesante es que este cuadro se corta abruptamente desde los 40 en adelante. Esta experiencia de nacionalización de masas gigantescas que fue la experiencia peronista, borró, cortó la historia de este proceso de agregación popular que aparece con signos muy fuertes en los años 20 y 30. Fue tan fuerte como para que aún hoy, recorriendo la ciudad, se encuentren como restos arqueológicos de animales extinguidos asociaciones que tuvieron alguna vez una historia gloriosa, pero que hoy son locales vacíos." (entrevista personal a José Aricó, circa 1988)

¹⁷² En Argentina, a diciembre de 1997, el CENOC (Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad) registraba 4.130 organizaciones inscriptas. De este total, el 21,8% se localizan en Capital Federal y Gran Buenos Aires, 15% en la provincia de Mendoza y 7,1% en Córdoba. El CENOC diferencia dos grandes tipos de organizaciones: de apoyo y de base. En las primeras, los miembros que la integran por lo general no pertenecen a la comunidad en la que actúan, y no son sus miembros los destinatarios de la actividad. Las segundas están compuestas por integrantes de la misma comunidad, y los destinatarios de la acción son tanto los propios miembros como otras personas de la comunidad. El 44% de las organizaciones registradas son de apoyo y el restante 55,3% de base. (Fuente: CENOC, 1998)

¹⁷³ El mismo registro del CENOC identifica las siguientes formas jurídicas que toman las organizaciones: asociación civil, 32,4%; fundación, 12,3%; cooperativa, 6,5%; mutual, 3,9%; grupo comunitario, 17,8%; cooperadora, 5,4%; unión vecinal, 8,4%; centro de jubilados, 4%; club social y deportivo, 1,4%; sociedad de fomento, 2,5%; entidad religiosa, 2,5%, otros, 3,6%. (Fuente: CENOC, 1998)

elemental, de *las relaciones no mercantiles interunidades domésticas*¹⁷⁴, sean éstas personalizadas (entre miembros de la familia extendida) o bajo la forma más general de asociaciones voluntarias. Ambos niveles serán considerados componentes económicos institucionalizados de un complejo *sistema doméstico (no estatal, no mercantilizado) de reproducción de la vida humana en la ciudad*.

A esto se agrega un tercer nivel de relaciones no mercantiles de reproducción: las *formas públicas y quasi-públicas de seguridad social*, que se manifiestan como programas de sentido solidario, a los cuales pueden adherirse o no las UD que cumplen las condiciones de elegibilidad estipuladas. Ejemplos que siguen teniendo fuerte peso son los sistemas de educación, salud pública y seguro social, o los crecientemente importantes sistemas de asistencia solidaria gestionados desde organizaciones no gubernamentales.

Desde la perspectiva de los beneficiarios, estos programas pueden ser heterónomos, respondiendo a objetivos de acumulación de poder a través de mecanismos clientelares, o a objetivos de reproducción ideológica o corporativa de diverso tipo. Esto no anula, pero resignifica, el componente de solidaridad social que encarnan, contribuyendo a la situación de anomia del habitante urbano. Por ejemplo: un beneficiario de programas sociales gestionados por una ONG o una sociedad de beneficencia puede considerar que estos agentes cumplen la función estructural de realizar los derechos de todo ciudadano. Por otro lado, es posible también que los programas que implementan las leyes sociales sean percibidos (y manipulados) como “favores” que exigen lealtades o reciprocidades hacia el gestor inmediato o su mandante (como es el caso del clientelismo electoral). Otro ejemplo son las obras sociales cuya gestión está sobreconformada por objetivos de lucro o poder social de sus dirigentes-administradores. Dado ese contexto de sobreconformación bastante generalizada de sus objetivos, es conveniente diferenciar, como *externos a la economía doméstica*, los programas públicos y los de ONGs y organizaciones que no se fundan en la asociación libre y autogestión de sus beneficiarios.¹⁷⁵

En cuanto a los *emprendimientos cooperativos mercantiles*, cuyo sentido es la producción de bienes o servicios a través de cuya venta se espera obtener recursos para la reproducción, deben tener un tratamiento distinto, en tanto su contribución a la reproducción de sus miembros o de las UD de sus miembros está mediada por el mercado.

¿Qué permite pensar la perspectiva de la Economía del Trabajo ?

La visión de una Economía del Trabajo permite una aproximación a los mismos fenómenos desde otra perspectiva y con un interés sociopolítico explícito. El enfoque de los estudios del trabajo comentado al inicio de este capítulo tiene como categoría central al capital y su proceso de reestructuración. El trabajo es

¹⁷⁴ Las relaciones de compra-venta de bienes y servicios o la contratación de trabajo asalariado entre UD quedan excluidas de este nivel, no así las ayudas, incluidas las de forma pecuniaria.

¹⁷⁵ No siempre es fácil establecer los límites entre lo externo (heterónimo) y lo que forma parte del campo popular. En casos como el de una municipalidad cuyo presupuesto es gestionado por mecanismos participativos, podría plantearse esta dificultad para establecer el límite entre lo doméstico y lo público. Sin embargo, el carácter público de tales formas de gestión queda establecido en tanto una administración democrática supone el gobierno para todos y no sólo para los beneficiarios de determinados programas.

allí analizado como un mercado, el de trabajo urbano, que sufre desplazamientos y metamorfosis como resultado de la relocalización y reestructuración del capital a escala global, cuyos efectos son incorporados conceptualmente (segmentación, precarización, flexibilización, etc.) para captar la nueva realidad del mercado de trabajo. Ante las consecuencias sociales localizadas (en el lugar, en la región, en el país) de ese redespliegue, la primera propuesta es intentar ganar en la competencia por atraer a ese mismo capital, previendo que los sectores que pierden inicialmente puedan reengancharse a través de un mayor crecimiento de la inversión en el ámbito local. Una segunda propuesta es apoyar la reconversión del sector residual de empresas no competitivas.

Para ser coherente con la hipótesis de la centralidad del capital, dicho enfoque debe tener en cuenta las contradicciones de la inversión del capital, algo que no es fácil de hacer desde organismos oficiales, pues entraría en contradicción con la ideología del mercado total. Entre otras: el crecimiento de la productividad con reducción del empleo, la destrucción de la competencia (y sus empleos) por parte de las nuevas empresas, la erosión de competitividad de las empresas locales productoras de bienes transables como producto del comportamiento monopólico de las empresas transnacionales de servicios a la producción, etc. Corolario de esa metodología parcial: sólo resta dar igualdad de oportunidades (o sea, la misma baja probabilidad) a los trabajadores y a los empresarios de PyMES para que compitan por ser parte del porcentaje que reentra en el sistema de producción capitalista (o que no es expulsado de él), y para los que no lo logren hay que recurrir a las políticas sociales compensatorias.

Quedar atrapados como tomadores de opción frente a las estrategias del capital global no sólo hace parecer improductivo completar el análisis del capital real y su dialéctica interna, sino que impide pensar la posibilidad de generar otro tipo de estructuras económicas que contribuyan a resolver los problemas sociales de manera sustentable. Mientras la forma fundamental considerada para organizar el trabajo siga siendo la forma empresarial orientada por la ganancia, seguiremos sin expectativas de que se resuelva el problema de la exclusión y el empobrecimiento de las mayorías urbanas.

Para salir de este bloqueo mental, se requiere un análisis *complementario* del análisis de la economía del capital, que ubique en su centro a la categoría trabajo, e intente resignificar el término de "capital humano". Así, éste dejaría de ser exclusivamente las capacidades humanas que constituyen insumos del capital, para autonomizarse como categoría dialéctica con su propio sentido y dinámica económica. Esto no excluye la consideración de la relación entre trabajo y capital, y en particular la venta de trabajo asalariado, como una de las formas de realización del trabajo.

Desde esta perspectiva, la unidad básica de análisis y de acción no es la empresa sino la UD, sus emprendimientos y sus extensiones sociales, en sus múltiples formas. Así, el hogar deja de ser el lugar en que se registran - individualmente o por agregación estadística- los efectos directos e indirectos de la reestructuración del capital, y pasa a ser una unidad de sentido, de análisis y de agregación económica y sociopolítica en la construcción de alternativas colectivas. Esta mirada es muy distinta de la que, por ejemplo, ve al microemprendimiento como forma atrasada de la organización empresarial. Y distintas son las propuestas de acción para promover su desarrollo. Del mismo modo, actividades como las formas públicas y cuasi públicas del servicio y seguridad social, que usualmente son vistas como parte del “sector social”, pasan a ser vistas como constitutivas de la Economía del Trabajo, pues contribuyen con recursos a la reproducción de las UD. Su heteronomía o control por las UD o sus representantes varía entre situaciones concretas, pero eso no cambia su función reproductiva.

La promoción fragmentaria de la Economía Popular toma ahora la forma de estrategia compartida para el desarrollo de una Economía del Trabajo mediante programas destinados a consolidar y extender redes de difusión de información, de intercambio, de cooperación, articulando y redirigiendo los nodos de investigación, capacitación y promoción, unificando acciones desde Estado y sociedad, ampliando la capacidad de sus organizaciones y acciones conscientes de masa para ejercer poder en el mercado y en la gestión pública, combinando la solidaridad social con la solidaridad orgánica a través de mecanismos semiautomáticos como el mercado regulado y redes de reflexión y acción colectiva, de modo que los desarrollos parciales y las diversas iniciativas autónomas se realimenten. No es eficaz ni eficiente, para esta perspectiva, encarar programas focalizados, mucho menos en los sectores más pobres, sino que es necesario asumir el objetivo del desarrollo de la sociedad local en su conjunto, asumiendo la compleja tarea de articular la diversidad de intereses particulares y de incorporar en particular toda la riqueza de recursos e iniciativas de los sectores medios urbanos, que forman parte de esta Economía del Trabajo.

Esta perspectiva reclama un regreso a lo macro económico y macro social, asumiendo a la ciudad en su conjunto como unidad mínima de programación. Los recursos públicos del gasto social, actualmente utilizados para el asistencialismo, son vistos como una extraordinaria base para impulsar un proceso de desarrollo de estructuras económicas que comiencen a reproducir una sociedad más equitativa. Por ello se requiere modificar radicalmente su orientación e instrumentación, concertando una estrategia para lograr el desarrollo humano sustentable y sostenible.¹⁷⁶

En fin, este enfoque abre la posibilidad de una introyección inversa de valores,

¹⁷⁶ La sostenibilidad tiene una obvia dimensión económica: que el mismo proceso vaya generando los recursos para su reproducción. Pero también tiene una dimensión política: la continuidad, más allá de coyunturas electorales, de las políticas públicas que requiere. La mejor garantía en este sentido es la existencia de una democracia participativa, en la que las mayorías no quedan divorciadas de sus representantes autonomizados. Si las políticas son buenas para la gente, la gente las sostendrá.

ahora de la Economía del Trabajo a la Economía Pública: definir como sentido estratégico de la política el lograr la reproducción ampliada de la vida de todos y la priorización del acceso de todos al trabajo como condición de la calidad de vida y no como mera objetivación instrumentada al servicio de la acumulación.¹⁷⁷ Como reaseguro, es necesario democratizar al Estado, y a ello contribuirá institucionalizar el presupuesto participativo y otras instancias de gestión pública, de modo que la ciudadanía pueda hacerse responsable de establecer las prioridades, así como el control ciudadano de los representantes y funcionarios políticos y la posibilidad efectiva de separarlos de sus cargos.

IV. EN LA INTERFASE ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD: POLÍTICAS SOCIOECONÓMICAS EN LA CIUDAD¹⁷⁸

La necesidad y complejidad de un giro en la política social

El mismo Banco Mundial reconoce que el crecimiento global de la Economía del Capital no va a producir el “derrame” esperado, y por eso insiste en las NPS que ya analizamos.

Normalmente, los recursos de la política social son insuficientes para garantizar niveles de reproducción simple para todos. Esta situación tiende a institucionalizarse cuando los mecanismos compensatorios no son una respuesta solidaria coyuntural ante las carencias de una parte de la sociedad sino un instrumento clientelar de dominio, recubierto de formas filantrópicas o asistencialistas. En todo caso, se da una pugna entre quienes quieren un mayor gasto social y quienes no quieren aumentarlo pero sí quieren gastarlo más eficientemente, focalizándolo.

Por ello, pasar a una situación generalizada de reproducción ampliada es política y económicamente improbable si se basa solamente en cambios cuantitativos u organizativos de estos mecanismos de redistribución. Porque consolidan la imposibilidad de las mayorías para expresarse como una fuerza política autónoma que dé sustento a gobiernos democráticos. Porque conducen incluso a la derrota en la competencia por el capital ante regiones consideradas un “paraíso fiscal y laboral”, por aumentar los costos sin modificar adecuadamente las estructuras de producción.

Es socialmente irracional dejar a nuestras ciudades libradas al eventual crecimiento de un sistema profundamente injusto que reniega del objetivo de todo sistema económico: la asignación eficiente de recursos escasos para la satisfacción de las necesidades humanas. El principio de la ganancia sin límites entra en colisión cada vez más evidente con el principio de cumplimiento de los derechos humanos.¹⁷⁹ La posibilidad de que las organizaciones políticas mundiales lleguen a acordar otras reglas del juego para la globalización del capital, o resguarden especialmente a países como los latinoamericanos, es

¹⁷⁷ Ver Murphy (1993).

¹⁷⁸ Partes de este acápite se basan en varios trabajos previos incluidos en Coraggio (1998b).

¹⁷⁹ “El ser humano con sus derechos ya no es el punto de partida, sino el mercado. Aquellos a quienes el mercado asigna la posibilidad de ejercer derechos, tienen derechos. Pero aquel a quien el mercado excluye, pierde esos mismo derechos: de su ser humano no se deriva ningún derecho, ni los más elementales. El mercado siempre ha manifestado algunas tendencias en este sentido. (...) Lo que amenaza hoy es la declaración de los excluidos por el mercado como seres infrahumanos sin derechos alguno. El poder concede derecho, no la calidad del ser humano. Y el poder, que determina esta línea de demarcación, se deriva del mercado”. (Hinkelammert, 1986, pág. 391)

por ahora remota, y parecen impracticables acciones unilaterales desde la periferia. Por ello, una mejora sustantiva en el cumplimiento de los derechos requiere el desarrollo de otras estructuras económicas que sean *ellas mismas* contrarrestantes de los efectos de la reestructuración capitalista.

Para que esto sea políticamente y económicamente factible, es importante que las nuevas estructuras no sólo redistribuyan sino que generen recursos, de modo que se supere la hipótesis de juego suma-cero, donde *todo* recurso para los sectores populares deba salir de la ganancia y los altos ingresos. Toda nueva estructura debe pasar entonces no sólo la prueba de la sostenibilidad en contacto con el mercado, sino también la prueba de la legitimidad política. Esto implica que ningún sector minoritario de actividad económica mercantil pueda atrincherarse corporativamente en colusión con los gobiernos de turno, en abierta contradicción con el interés inmediato de otros sectores mayoritarios. De ser necesario su resguardo por parte de políticas públicas activas y sistemas normativos nacionales y locales, debe ser bajo un compromiso público bien establecido¹⁸⁰, respaldado por una decisión democrática atendiendo a los intereses estratégicos del conjunto.

Las condiciones para lograr “exitosas” y autosustentables experiencias de desarrollo de la Economía Popular en la dirección de constituir una Economía del Trabajo urbana no serán simples, y ni el problema ni las soluciones pueden ser visualizados como meramente económicos. Efectivamente, hay aspectos del contexto económico, cultural y político, que en muchos casos no son de responsabilidad directa o exclusiva del gobierno local, que son tan relevantes como la tan reiterada estabilidad macroeconómica. La progresividad y equidad fiscal, la reapropiación de lo público y en particular de la economía pública por una ciudadanía participante de manera activa en las decisiones, la democratización de los sistemas legales, de justicia y de policía, el giro de sentido desde políticas sociales compensatorias focalizadas en los indigentes hacia políticas de desarrollo que integren las comunidades heterogéneas que constituyen las sociedades locales, la afirmación y reestructuración de identidades colectivas, un cambio cultural que resignifique el consumo en un sentido diverso del que propugnan los monopolios de la producción simbólica... Es más, aún si -como se propone- nos concentramos en intervenciones detonadas por la necesidad económica de comunidades locales específicas, una perspectiva de desarrollo integral y autosustentado lleva necesariamente a proponer reformas mayores de otro sentido en los sistemas de educación, de ciencia y tecnología, de salud, en los sistemas de comunicación social y en el mismo estilo político.

La constitución de una Economía del Trabajo en la ciudad

Despojados de manera permanente de la posibilidad de vivir de su trabajo, sin tierra para sembrar sus propios alimentos o medios naturales para construir sus

¹⁸⁰ Por ejemplo, si en una ciudad se decide limitar la entrada de hipermercados para proteger al pequeño comercio, éste debería asegurar que en determinado plazo va a significar mejoras para sus trabajadores y clientes locales. Ver Coraggio y Cesar (1999).

propios refugios, amplios sectores de habitantes (pero no plenamente ciudadanos) urbanos son objeto de una política social asistencialista, dirigida de manera estandarizada a atenderlos en su condición masiva –ya no excepcional o minoritaria- de incapacitados para trabajar o ganar ingresos suficientes para su subsistencia. Así, son estigmatizados e institucionalizados de modo equivalente a como la sociedad trata a sus “locos” o “minusválidos”, con el agregado de hacerlos responsables por su destino, mostrando –como demuestran las estadísticas oficiales- que otros como ellos sí pueden trabajar.¹⁸¹ Este esquema enfermizo, que hospitaliza en ghettos a masas de ciudadanos que por otro lado se afirma tienen iguales derechos políticos e iguales oportunidades en una sociedad de mercado, es un esquema de dominio, de sometimiento. Y la “focalización” -que impregna las NPS- es su instrumento ideológico y operativo.¹⁸²

Si los gobiernos locales aceptan administrar estas instituciones, una problemática usual será la falta de recursos para cárceles, comedores, hospitales, escuelas-comedores, aguantaderos de “capacitación” sin fin y otros refugio-encierros públicos donde mantener a los excluidos fuera de la mirada y limitando el “riesgo de contaminación” para los ciudadanos de la ciudad alta. A ese clima institucional se espera que coadyuven las iglesias, las obras de caridad, las redes de ayuda del voluntariado financiado por la filantropía empresaria, una “sociedad civil” en el sentido gramsciano, parte funcional – conscientemente o no- de un sistema de control, de disciplinamiento, de poder hegemónico.¹⁸³

La única alternativa real es *devolver su centralidad al trabajo*, como mecanismo de integración, de restitución de la dignidad humana y de la fuerza social necesaria para reclamar la igualdad de derechos efectivos, sin sacrificarlos ante los matices de la “equidad” o de una ilusión de “igualdad de

¹⁸¹ Este trabajo ideológico que separa a los “anormales” para darles un tratamiento asistencial no debería ser tan fácil, pues las mismas estadísticas indican el carácter “normal” de estar desocupado, dada la alta probabilidad de que un habitante urbano pase por largos periodos de desempleo involuntario. Pegoraro (1995) define esta operación como “la estrategia tendiente a naturalizar y normalizar un determinado orden social construido por las fuerzas sociales dominantes”. “El péndulo consenso-coerción estará ligado al éxito en la naturalización del orden social, en transformar situaciones sociales problemáticas o conflictuales en no problemáticas, ya sea por medio de la cooptación, la desmoralización, la exclusión, el encierro o el aniquilamiento”(pág. 83).

¹⁸² “Tratar a los ‘leproso’ como a ‘apestados’, proyectar los desgloses finos de la disciplina sobre el espacio confuso del internamiento, trabajarlo con métodos de distribución analítica del poder, individualizar a los excluidos, pero servirse de los procedimientos de individualización para marcar exclusiones -esto es lo que ha sido llevado a cabo regularmente por el poder disciplinario desde los comienzos del siglo XIX: el asilo psiquiátrico, la penitenciaría, el correccional, el establecimiento de educación vigilada, y por una parte los hospitales, de manera general todas las instancias de control individual, funcionan de doble modo: el de la división binaria y la marcación (loco-no loco; peligroso-inofensivo; normal-anormal); y el de la asignación coercitiva, de la distribución diferencial (quién es; dónde debe estar; por qué caracterizarlo, cómo reconocerlo; cómo ejercer sobre él, de manera individual, una vigilancia constante, etc.). De un lado, se “apestá” a los leproso; se impone a los excluidos la técnica de las disciplinas individualizantes; y, de otra parte, la universalidad de los controles disciplinarios permite marcar quién es “leproso” y hacer jugar contra él los mecanismos dualistas de la exclusión. La división constante de lo normal y de lo anormal, a que todo individuo está sometido, prolonga hasta nosotros y aplicándolos a otros objetos distintos, la marcación binaria y el exilio del leproso; la existencia de todo un conjunto de técnicas y de instituciones que se atribuyen como tarea medir, controlar y corregir a los anormales, hace funcionar los dispositivos disciplinarios a que apelaba el miedo de la peste. Todos los mecanismos de poder que, todavía en la actualidad, se disponen en torno de lo anormal, para marcarlo, como para modificarlo, componen estas dos formas, de las que derivan de lejos”. (Foucault, 1975, pág. 202 y 203)

¹⁸³ Sin embargo, de esas mismas instituciones pueden surgir las críticas más abiertas al régimen neoliberal y a sus políticas de exclusión. En el caso de Argentina, los responsables de Caritas han sido voceros de la necesidad de revisar un sistema económico inhumano. El presidente de Caritas Argentina, Moseñor Rafael Rey, declaraba que: “...todo este cuadro [refiriéndose a un estudio del Banco Mundial que estima en 13,4 millones a los argentinos que se encuentran por debajo de la línea de pobreza] se complementa con los desocupados, los subempleados y los obreros mal remunerados como consecuencia de los frios cálculos económicos (..) lo que contrasta con la ostentación de la riqueza de otros sectores, mientras otros pasan hambre”. (“Advertencia de la Iglesia por el crecimiento de la pobreza”, Diario Clarín, miércoles 2 de junio de 1999)

oportunidades” en la línea de partida. Ese trabajo integrador incluye una cuota importante de trabajo doméstico de reproducción de la propia vida, que puede ser potenciado con recursos adicionales. Pero básicamente se incluye un trabajo reconocido y valorado socialmente, ya sea como trabajo asalariado o por cuenta propia, individual o cooperativo, como trabajo mercantil o como trabajo solidario intercambiado según reglas de reciprocidad.

Dada la masividad de la exclusión urbana, y la imposibilidad de “volver a la tierra” en aras de una autosuficiencia a nivel doméstico, esa nueva centralidad sólo puede lograrse creando nuevas estructuras económicas que articulen los trabajos de amplios sectores de la sociedad con independencia relativa de la dinámica del capital.

La discusión en el campo de las políticas sociales se ha venido centrando en las contradicciones: público-estatal/público-social, economía/sociedad, política/sociedad. Es fundamental recentrar la discusión en la contradicción capital/trabajo, donde idealmente el trabajo puede asumir formas más o menos autónomas, más o menos heterónomas, según convenga a su propia estrategia de reproducción.¹⁸⁴

La generación de nuevas estructuras de producción y reproducción centradas en un trabajo socialmente integrador requiere una acción política que supone una democratización del poder político para que represente realmente a las mayorías de trabajadores. Requiere también un conglomerado económico -con comando de procesos productivos y sus efectos sobre el medio ambiente y la sociedad, con poder de mercado y financiamiento, con influencia sobre el comportamiento económico de las mayorías sociales, etc.- con una masa suficiente para contrarrestar en su propio terreno a las fuerzas que hoy tienden a subsumir toda actividad local o nacional (financiera o real, minorista local o global, productiva o de servicios, material o cultural) a la economía del capital.

Para que dicho conglomerado de recursos, actividades e instituciones económicas constituya un sistema (una Economía del Trabajo, en realidad un subsistema dentro del sistema económico), deberá alcanzar una cohesión basada en la densidad y calidad de los intercambios entre los componentes del mismo, lo que Durkheim denominó “solidaridad orgánica”.¹⁸⁵ Tanto en el discurso como en la práctica de los promotores de la Economía Popular es constante la referencia a la solidaridad, pero como vínculo basado en valores morales, como disposición recíproca a atender a las necesidades del otro en contradicción con el interés propio. Tales valores son también congruentes con una Economía del Trabajo (no así con la Economía del Capital, que requiere individuos egoístas), pero para poder confrontar los intereses del capital en su propio terreno (el mercado) es fundamental que se encarnen materialmente

¹⁸⁴ Gorz (1991) diferencia entre actividades autónomas y actividades heterónomas. Las primeras “... son para sí mismas su propio fin. Valen por y para sí mismas no porque tengan otro fin que la satisfacción o el placer que procuran, sino porque la realización del fin tanto como la acción que lo realiza son fuentes de satisfacción: el fin se refleja en los medios y viceversa...” Por otra parte “...el trabajo heterónimo, es decir (...) el trabajo socialmente dividido, especializado y profesionalizado, ejecutado con vistas a su intercambio mercantil y del cual ni el valor de cambio, ni la duración, ni la naturaleza, ni el fin ni el sentido pueden ser determinados soberanamente por nosotros mismos”. (pág. 213) “Esta es la razón de que, en nuestra experiencia cotidiana, no sea ya tanto la pareja libertad/necesidad lo que es decisivo, sino la pareja autonomía/heteronomía. La libertad consiste menos (o cada vez menos) en liberarnos del trabajo necesario para la vida que en liberarnos de la heteronomía, es decir, en reconquistar espacios de autonomía donde pudiésemos querer lo que hacemos y responder de ello.” (pág. 214)

¹⁸⁵ Ver Durkheim (1987).

como una fuerte sinergia de las actividades de producción, intercambio y consumo que la componen.

Es más, para que el conjunto de las actividades económicas populares supere de manera permanente los efectos económicos de la exclusión, es necesario combinar: (a) el desarrollo de actividades *colectivas* de reproducción (de alto componente de solidaridad y voluntad), (b) el desarrollo de la interdependencia mercantil, es decir de intercambios mediados por el mercado entre unidades domésticas y sus emprendimientos (de alto componente de automaticidad, pero institucionalizando formas de regulación que preserven la racionalidad de conjunto) (c) el desarrollo de su capacidad sistémica para competir con las empresas capitalistas, lo que implica mecanismos de difusión de información y conocimiento de alto dinamismo, con centros proactivos de desarrollo tecnológico y organizacional, facilitando la difusión de innovaciones y la cooperación entre emprendimientos y redes específicas, (d) el desarrollo de un sistema de organización y representación con identidad suficiente acordar programas y vías de acción coordinada, y negociar las políticas públicas y relaciones de intercambio con la Economía del Capital y la Economía Pública.

Mediante una reestructuración de la Economía Popular, tan epocal como la que está experimentando la Economía del Capital, es posible desarrollar -desde las grandes ciudades articuladoras de redes urbano-rurales- la Economía del Trabajo, subsistema orgánico capaz de adquirir una dinámica parcialmente autosostenida a nivel local y regional, coexistiendo, compitiendo y articulándose -como sustrato de las PyMEs, como oferente de recursos humanos de alta calidad, como comprador y proveedor, como contribuyente- con la Economía del Capital y la Economía Pública.

Avanzar hacia la constitución de una Economía del Trabajo en las ciudades tiene importantes dimensiones culturales, que trascienden ampliamente los límites de la economía en el sentido que le dan la mayoría de los profesionales de esa disciplina. Supone así: realizar una crítica del sentido común legitimador modificando las expectativas sobre lo posible, potenciar el saber intuitivo -acumulado por los trabajadores en sus experiencias de producción y reproducción- con el acceso al conocimiento científico, a través de nuevos diagnósticos, explicaciones e hipótesis de comprensión histórica, y facilitar el pensamiento propositivo y emprendedor en base a la recuperación crítica de la historia de experiencias aisladas o colectivas que avanzaron en el logro de mejores condiciones de vida. Supone también la discusión democrática de utopías sociales movilizadoras de la voluntad.

Para ello se requiere de activistas: políticos democráticos, promotores del desarrollo, pastores, artistas, comunicadores, maestros y profesores, médicos y enfermeras, asistentes sociales, técnicos e intelectuales, que compartan una

moral más solidaria y un paradigma de desarrollo popular integral y que contribuyan con su accionar a cuestionar la noción, instalada en el sentido común, de que la economía es un mecanismo automático sin sujeto, sólo comprendido por los economistas-gurús.¹⁸⁶

Pero la constitución de un subsistema de Economía del Trabajo no podría sustentarse solamente con microacciones voluntarias de desarrollo de la conciencia, por más coordinadas que estuvieran. En tal sentido, las propuestas de Economía Solidaria, basadas en redes de intercambio y cooperación fundadas sobre valores solidaristas sostenidos por relaciones interpersonales, que pretenden evitar la política o el mercado, no pueden pasar de ser valiosas experiencias localizadas, sin posibilidad de alcanzar la escala que requiere hoy la superación de los efectos de la crisis de reproducción social del sistema capitalista.

Se requiere una reestructuración de algunos sistemas públicos como el de educación o el de salud, críticos para el desarrollo de la calidad de vida y de las capacidades productivas. Es preciso también incorporar mecanismos automáticos, como los del mercado regulado, para entrar en una dinámica de imitación, cooperación competitiva y difusión de la innovación, posibilitando que las nuevas estructuras económicas desarrollen su autonomía reproduciendo parte importante de sus propias condiciones de producción. Es necesario tener control de algunos medios de comunicación masiva, para resistir la competencia del capital en el terreno simbólico, superando la desinformación de los consumidores sobre las consecuencias no deseadas de sus propias decisiones cuando actúan como masa. Sobre esas bases, la Economía del Trabajo podrá no sólo disputar al capital el uso de los recursos públicos sino que podrá controlar parte de su propio mercado, un recurso y base de poder que hoy entrega fácilmente al capital monopólico.

Como el libre juego del mercado capitalista no produce organicidad sino fragmentación de la Economía Popular, es asimismo fundamental el papel del Estado democrático, institucionalizando las condiciones morales -marco jurídico, límites y regulación del accionar privado en el mercado- para que la libre contratación cohesione a los órganos de la Economía del Trabajo redirigiendo la coerción a su favor. Esto supone fuerzas políticas y gobernantes que estén dispuestos a ir más allá del cortoplacismo clientelar, proyectando en el imaginario colectivo sociedades futuras equivalentes por sus alcances, aunque ajustadas a nuestra época, a las que inspiraron los grandes movimientos sociales en el pasado.

Todas estas tareas requieren un amplio consenso social y político pero también la asignación inicial de recursos importantes. En particular, si son redirigidas desde los niveles locales y articuladas con otras políticas urbanas, las políticas

¹⁸⁶ Siempre nos llamó la atención esta reiterada situación: cuando las conversaciones, en varios países, con miembros de ONGs dedicados a paliar la miseria de los más pobres llevaban a plantear nuevos horizontes de acción, muchas veces acordaban que había que hacer algo con el ingreso, o sea con la producción, y que ellos de eso no sabían, porque era "la economía". Todo su trabajo para generar satisfactores que cubrían necesidades con recursos escasos no era considerado como una intervención en la economía, a menos que implicara vender algo. Aún hoy, necesitan crear el término "socioeconomía" para poder moverse con comodidad en el terreno económico. Como se trata de establecer diálogos con códigos compartidos, hemos incorporado ese término, pero de hecho la "economía", particularmente la capitalista, es siempre un sistema de relaciones de naturaleza social, y el mercado, su principal institución, no puede ser considerada como un mecanismo a-social y a-histórico como el sistema planetario.

y programas “sociales” tienen un alto potencial para desarrollar esas bases económicas más autónomas de reproducción de los trabajadores urbanos. Esto puede lograrse reorientando paulatinamente los medios que hoy se usan para la mera subsistencia -inmediata y precaria- de los trabajadores marginales o excluidos, hacia la efectivización y desarrollo de sus capacidades y recursos productivos y su posicionamiento en los mercados. Para ello pueden seguirse varias líneas de acción complementarias. Por ejemplo:

- poniendo en acción una estrategia participativa de educación para todos – formal, informal y no formal-, atendiendo a las necesidades básicas de aprendizaje de todos los sectores de la sociedad local;
- impulsando programas de defensa del poder adquisitivo de las mayorías urbanas, a través de ferias, información al consumidor, conformación de poderes de compra cooperativos, regulación del gran negocio comercial y negociación de sus políticas de compra para favorecer la producción local, etc;
- propiciando reformas legales que reconozcan la eficiencia social de los emprendimientos informales, y los estimulen en lugar de condenarlos a la ilegalidad;
- bajando o eximiendo de las contribuciones municipales por un período significativo a las actividades económicas y propiedades de los sectores más vulnerables y de menores ingresos;
- regularizando gratuitamente las propiedades urbanas de los sectores populares, invirtiendo conjuntamente con las organizaciones barriales en el desarrollo de la calidad y valor económico de su habitat;
- acompañando las políticas de desarrollo tecnológico con políticas culturales de fortalecimiento y promoción de comportamientos que valoricen y promuevan horizontalmente una creciente calidad de los productos de la Economía Popular;
- favoreciendo el desarrollo de sistemas de ahorro y préstamo solidario y gestionando fondos revolventes con garantía municipal;
- redirigiendo la capacidad de contratación del sector público (compras, trabajo asalariado, tercerización de servicios, etc.) de modo de optimizar su efecto sobre el desarrollo de los emprendimientos cooperativos;
- generando un acceso productivo al conocimiento e información científica y técnica, a través de intervenciones externas sinérgicas, que articulen diversos recursos (universidades, sistema escolar, ONGs, centros tecnológicos, redes de crédito, etc.) con instrumentos propios de los

gobiernos municipales urbanos, dirigidos a crear una plataforma de infraestructura y servicios de apoyo a la economía popular y las PyMES;

- superando la focalización -que sólo se justifica en emergencias coyunturales- so pena de eternizar una sociedad dual, pasando de masas homogéneas de beneficiarios pasivos y aislados, a formas participativas de gestión del presupuesto y a la cogestión de los programas con comunidades heterogéneas, organizadas y capaces de discutir las prioridades.

Los efectos negativos de la apertura y globalización de los mercados pueden ser parcialmente contrarrestados mediante la estructuración de alternativas social y económicamente eficientes para la reproducción ampliada de la vida de las mayorías urbanas. Que dichas estructuras sean económicamente sostenibles dependerá no sólo de la demostración de su eficacia sino también de su valoración cultural por dichas mayorías, manifestada entre otras cosas por una transformación coherente en sus pautas de consumo. Sin renunciar al uso transitorio de barreras legales, la defensa del mercado local, nacional o regional debe fundarse principalmente en barreras culturales, basadas en buena medida en la racionalidad plena de las decisiones de consumo.

El desarrollo desde-lo-local: bases para una alianza

El punto de partida histórico para ese desarrollo posible es una matriz socioeconómica y cultural urbana, caracterizada hoy, entre otras cosas, por la fragmentación y pérdida de voluntad colectiva de las mayorías, resultado de la liberación de las fuerzas del mercado global, el desmembramiento del Estado, la impunidad y pérdida de confianza en la justicia y el sistema político, y la desarticulación de las identidades y fuerzas sociales que caracterizaron al industrialismo.

Aún en las condiciones actuales de restricción de recursos, la eficacia y eficiencia en la utilización de los mismos depende -a igualdad de otras condiciones- de la articulación en y entre redes y de la sinergia en el uso de recursos propios y externos (hipótesis contraria a la sectorialización y fragmentación que hoy predominan en las políticas y programas sociales existentes). En esto, es muy importante la capacidad de convocatoria del gobierno local al conjunto de la sociedad para sumarse a un proceso de desarrollo endógeno.

El potencial de desarrollo depende -a igualdad de otras condiciones- de la diversidad ecológica y social del hábitat urbano productivo-reproductivo local en que se desenvuelven los grupos domésticos (hipótesis que contraría la focalización de programas sociales en zonas homogéneas de máxima pobreza). Una política económicamente eficiente y sostenible de superación de

la pobreza debe incorporar como sujetos y beneficiarios no sólo a los sectores de máxima pobreza sino a los sectores medios, cuyas condiciones de vida se ha degradado y/o están en riesgo de degradación, sectores que cuentan con recursos materiales y culturales significativos para un proceso donde son centrales la capacidad de iniciativa, el acceso al conocimiento y al aprendizaje reflexivo sobre las propias prácticas.

Por lo demás, es preciso tener muy en cuenta la relación entre los distintos estratos de la Economía Popular. Algunos estudios econométricos parecen indicar, en consonancia con algunas propuestas al estilo de A. Gorz, que los estratos de menores ingresos y capacidades venden crecientemente servicios personales a los estratos mejor situados. A la vez, los intercambios entre ambos estratos y los emprendimientos productores y comercializadores de bienes están siendo restringidos por la penetración de los grandes supermercados y centros comerciales y la masa de productos importados competitivos con la pequeña producción local que ingresan con ellos.¹⁸⁷

El tiempo de concreción de una economía que incluya en pie de igualdad la Economía Pública, la Economía Empresarial y la Economía del Trabajo, no es corto. Tal vez requiera veinte o treinta años, como los que requirió la industrialización de América Latina o el desarrollo del Silicon Valley. Renunciar a impulsar este desarrollo por los tiempos y las exigencias políticas que plantea sólo nos deja esperar para un tiempo indefinido el improbable derrame del capital global.

Es preciso reconocer que hay conflictos de intereses entre el sistema de empresas de la Economía del Capital, cuyo objetivo es la acumulación de las ganancias de sus propietarios y gerentes, que para ello manipulan el sistema de necesidades y contribuyen a satisfacer solamente las demandas solventes, y el sistema de emprendimientos mercantiles y no mercantiles de la Economía del Trabajo, cuyo objetivo es la satisfacción efectiva de las necesidades de sus miembros y que acumula sólo como condición de la mayor eficiencia en el logro de ese objetivo. Pero la vinculación y dinamización interactiva entre ambos subsistemas es necesaria. Sin embargo, las reglas del juego y los términos del intercambio entre ambos deben ser redefinidos, para lograr un mayor balance dinámico entre ambos y resolver de manera económica y políticamente sostenible los problemas sociales que genera la exacerbación del modelo de sociedad de mercado.

Es evidente la contradicción entre el interés de corto plazo de capitales particulares y el interés estratégico de desarrollar un sistema económico que ponga límites a su accionar. En esto creemos que una visión de desarrollo de mediano y largo plazo mostrará que al menos ciertas fracciones del capital pueden encontrar ventajosa la consolidación de un subsistema de Economía

¹⁸⁷ Un análisis económico a fondo requeriría una modelización especial para captar todas estas interdependencias. Ver PNUD (1991) y García (1989).

del Trabajo. Esta puede ser la base de una alianza estratégica que busque poner freno al dominio del capital monopólico, en particular el que controla las condiciones de reproducción tanto de los emprendimientos populares como de un amplio sector de PyMES productoras de bienes transables. En efecto, en el largo plazo, la competitividad sistémica que se requiere de las empresas sólo puede sustentarse en sociedades más cohesionadas, más democráticas, donde puedan desarrollarse las capacidades humanas de todos.

Particularmente esto fue así para las redes de PyMES en distritos industriales exitosos y las condiciones culturales e históricas que permitieron su gestación. No será posible substituir la ausencia de un sustrato cultural e institucional favorable al surgimiento de las PyMEs por medio de la superimposición de una modernidad excluyente, ni por el intento de separar los emprendimientos productivos de sus raíces culturales con la intención de modernizarlos.

De lo que se trata es de facilitar nuevas prácticas económicas de los sectores populares, que vayan decantando, a través del aprendizaje reflexivo, pautas de comportamiento más eficaces y eficientes desde la perspectiva de un desarrollo que tenga como uno de sus pilares la conformación de un sistema de Economía del Trabajo.

Es esto es fundamental reiterar que cuando hablamos de Economía del Trabajo no nos estamos refiriendo a otra variante ideológica de las prácticas organizativas de la actividad económica autónoma de los trabajadores. Nos referimos a un sistema o subsistema objetivamente posible, que es más amplio que el conjunto de emprendimientos relativamente autónomos de trabajadores, del mismo modo que el sistema capitalista no incluye sólo a las empresas capitalistas y las relaciones entre ellas, sino sus relaciones con el Estado y la sociedad y otras formas de producción.

Los sistemas de recursos y relaciones que denominamos Economía del Capital, Economía Pública y Economía del Trabajo, no son tres macroelementos separados que sólo mantienen relaciones externas entre sí. Se interpenetran, pugnan dialécticamente por imponer sus lógicas contradictorias; se disputan la distribución del valor y el control de la naturaleza, del conocimiento, de las conciencias; definen espacios de alianzas y antagonismos entre actores de identidad compleja. Por eso no hemos caído en la simplificación de presentar al Estado como “aparato” al servicio del capital, porque creemos que en la realidad su sentido y sus políticas no resultan del dominio de intereses unilaterales sino de una confrontación y una síntesis que no ha acabado, como no ha acabado la historia. Para gobernar en este sistema de contradicciones y a la vez permitir la articulación de fuerzas a favor del campo popular, es preciso otro estilo de mediación política, más cercana al papel del estadista y la concertación que al del operador de barrio (puntero) y la

manipulación de los intereses.

Hacia una planificación estratégica integradora

La descentralización del Estado asigna a los gobiernos locales la tarea de encarar la cuestión social desde las bases de la sociedad. Los gobiernos nacionales cuentan con ellos para sostener la gobernabilidad del sistema socioeconómico. En un contexto de desempleo estructural y exclusión masiva, los gobiernos municipales –receptores de las consecuencias de la política macroeconómica y los procesos económicos y tecnológicos globales- corren el riesgo de quedar limitados al papel de “gestionar el no-empleo a través de la puesta en escena de actividades que se inscriben en esa ausencia, intentando hacerla olvidar” (Castel, 1995).¹⁸⁸

Si se autolimitan a ser gestores locales de las políticas neoliberales diseñadas por la tecnocracia internacional y los gobiernos nacionales, los gobiernos municipales tendrán un campo limitado de alternativas: entre mayor o menor eficiencia, mayor o menor eficacia del clientelismo político, mejor o peor marketing de su ciudad. Y deberán esperar que el desarrollo venga de afuera, cabalgando en la gran inversión externa, atraída mediante incentivos y la promesa de una baja presión fiscal en base a una política social menos demandante de fondos públicos. La política social estará dirigida a mantener en niveles más soportables de vida al segmento de unidades domésticas con NBI o ubicado por debajo de la línea de pobreza, pero sin potenciar sus recursos productivos ni facilitar la realización de su fondo de trabajo.

Como venimos planteando, la alternativa es *adoptar una política socioeconómica emancipadora*, entendida como política de inversión para el desarrollo humano endógeno, dirigida a potenciar las capacidades del conjunto de comunidades locales de unidades domésticas, integrándolas al sistema económico, fortaleciendo sus recursos productivos y la sinergia que puede brindar el desarrollo.

Inicialmente, esta opción requiere redireccionar e integrar los recursos de la política social, con un mayor protagonismo de los gobiernos y sociedades locales. También requiere su uso eficiente así como un mayor volumen de recursos en el corto plazo. En el mediano plazo, los programas habrán generado estructuras socioeconómicas crecientemente autosostenidas. La alternativa consiste entonces en *resignificar desde la ciudad la política social, convirtiéndola en política socioeconómica* promotora de un sistema de Economía del Trabajo. Esto puede propiciarse desde el gobierno local convocando, incorporando y potenciando la diversidad de agentes, estilos, propuestas culturales e iniciativas que hoy proliferan en la sociedad civil.

Implica pasar, de la superposición de políticas públicas sectoriales y

¹⁸⁸ Sobre los límites y funciones de dos casos de gran intervención social concentrada o aplicada en regiones metropolitanas del continente, ver Danani, Chiara y Filc (1997), y Laurell (1994).

microintervenciones alveolares o en red, a programas concertados y estrategias integrales. Si bien tal tipo de políticas puede ser resultado de la iniciativa del gobierno de turno, para que se logre la continuidad y consenso que requiere una política de Estado es preciso institucionalizar instancias públicas de *planificación estratégica* participativa entre los diversos niveles del Estado y las organizaciones de una sociedad democráticamente representada.

De hecho, la planificación estratégica es una moda que recorre las ciudades de América Latina, pero en general con una impronta economicista, tecnocrática y hasta por momentos oligárquica, que debe superarse. Las usuales referencias a la problemática social no evitan que se siga viendo al desarrollo como un proceso que se precipita desde afuera, a través de la inversión capitalista, y a las condiciones locales como factores de atracción más que como fines en sí mismos. Se reproduce así la separación entre lo económico y lo social.

En esa concepción, los agentes privilegiados del desarrollo son las empresas, en particular las grandes empresas globales, que traerán la modernidad de la *city* y los contactos con el mundo global. La también usual referencia a las PyMES no termina de cumplir su promesa: se propone apoyarlas con asistencia técnica y crédito y en particular fomentar su inserción en el mercado externo, nacional o global, difundiendo “incubadoras” y centros de información que tienen una calidad, escala y eficacia limitadas para la magnitud de la tarea.¹⁸⁹

En su mejor versión, esa visión incorpora el concepto de *ambiente industrial*, que va mucho más allá que la provisión de infraestructura y servicios para la industria. Se refiere a un sistema de redes institucionales, pautas, disposiciones y recursos vinculados a elementos intangibles, como el conocimiento, las disposiciones de emprendimiento, cooperación, comunicación y difusión de innovaciones, y específicamente a las relaciones de la producción con el sistema de educación e investigación.¹⁹⁰

Está de moda la asimilación de toda organización a la empresa, con sus valores centrados en la eficiencia, la evaluación por resultados, y en general sus nuevos modelos de organización y decisión.¹⁹¹ Salvo importantes excepciones, la planificación estratégica que se viene practicando en las ciudades no escapa a esta tendencia, pues no sólo incorpora metodologías de

¹⁸⁹ Para Storper (1994), todo programa de reforma social debe estar vinculado a un programa de desarrollo económico que tome en cuenta las realidades de la economía global. Toda economía nacional (especialmente en América Latina) necesita recursos –bienes de capital, capital financiero- o mercados externos. No es posible conseguirlos sin abrir su propio mercado interno. Esta apertura redundará en intensas presiones para lograr una reducción de costos que permita competir con países que ofrecen un costo de producción más bajo. La única manera de romper este círculo de competencia por precios cada vez más bajos es mejorar el contenido tecnológico de la producción, para establecer algunas áreas de especialización competitiva “fuera de precios” en la economía mundial global. Este es un proceso de aprendizaje tecnológico y no de producción en masa. La cuestión es que a menudo la “reforma social” queda como nota al pie de página y la acción se concentra en conectarse con la economía global.

¹⁹⁰ Según desarrollan Moorí-Koenig y Yoguel (1998), “en el proceso de generación y difusión de “competencias” juegan un rol central tanto los factores microeconómicos –la cultura organizacional, la acumulación de actividades tangibles e intangibles (...)– como los relacionados con el entorno socio-institucional en el que se desenvuelve la firma. Este último, identificado en algunos estudios como “ambiente”, involucra al conjunto de interrelaciones que tienen lugar entre las instituciones del área científico-tecnológico y las firmas, los marcos regulatorios y los sistemas de incentivos e instrumentos de apoyo. La interacción de estos elementos pone en movimiento un proceso de aprendizaje y difusión técnica de base colectiva, que puede dar lugar a una circulación compleja de conocimientos, tácitos y codificados”. (pág. 7)

¹⁹¹ Por ejemplo, los enfoques de la reingeniería y la calidad total se han comenzado a aplicar en organizaciones dedicadas a la producción cultural, como los establecimientos educativos, cuyos directores ahora deben verse como empresarios y sus alumnos como clientela. Ver Davies and West-Burnham (1997).

marketing, sino que privilegia la participación de representantes de las principales organizaciones empresariales *en presencia* de organizaciones de la sociedad civil. Las empresas aparecen como los agentes del desarrollo, y los empresarios que han logrado sobrevivir la crisis como los portadores de los esquemas mentales y las capacidades cognitivas y de emprendimiento que requiere la competitividad, clave del desarrollo. En paralelo se diseñan, para los “sectores sociales”, programas de tipo asistencial, incluso participativos, con algún componente de capacitación para el trabajo o de apoyo a microemprendimientos familiares.

Encarar la cuestión social urbana requiere redefinir, de acuerdo al interés de las mayorías, *todas* las políticas y estrategias públicas (no sólo las “sociales”) redefiniendo quienes son los agentes del cambio. Hay que superar la visión que diferencia entre *agentes económicos* activos individualizados, que hay que relacionar y potenciar, y *sectores sociales* masivos y supuestamente pasivos que hay que contener, donde la calidad de vida de éstos dependerá del efecto de derrame de las decisiones de los primeros. Unos y otros deben ser vistos como agentes económicos fundamentales, y una función de la planificación estratégica y la política urbana es mejorar las posibilidades de convergencia en un programa compartido de desarrollo.

Las políticas y programas urbanos deben ser *socioeconómicos*, incidiendo de manera integral, directa e inmediata, sobre todos los agentes, sea de manera individualizada, sea de manera masiva, de modo que se genere una sinérgica expectativa de inclusión de todos. Esto requiere, como ya se indicó, potenciar el conjunto de redes y organizaciones sociales existentes, no focalizando en segmentos homogéneamente pobres sino integrando comunidades locales con alto grado de heterogeneidad.¹⁹² Una política de este tipo es un desafío compatible con un estilo de gestión pública democrático, participativo y transparente.

Al proponer alternativas para la política urbana, se tiende a plantear fórmulas universales supuestamente válidas para cualquier ciudad, cualesquiera sean su tamaño, sus funciones previstas en el mercado global, la situación social de arrastre, el marco de políticas nacionales operante, su cultura e historia institucional, el peso relativo de los diversos actores públicos y privados, y la naturaleza del proyecto político hegemónico en cada caso.¹⁹³

Dada la heterogeneidad de situaciones, sólo podemos proponer grandes marcos de orientación estratégica, con opciones metodológicas amplias para que cada ciudad pueda posicionarse tácticamente con programas de acción específicos, que serán legítimos si se encuadran dentro de una estrategia consensuada y se abren a la iniciativa y creatividad de los diversos actores de una sociedad plural.¹⁹⁴ En su interior podrán encontrar un sentido trascendente

¹⁹² Esto debería ser tenido en cuenta en la zonificación intraurbana para la desconcentración de los centros de atención al público que acercan el municipio a los habitantes de las zonas periféricas. La tendencia inicial suele ser a recortar regiones socialmente homogéneas.

¹⁹³ Respecto de experiencias de desarrollo local llevadas a cabo en el sur de Europa, Hadjimichalis y Papamichos (1990) consideran que los principales errores radicaron en ignorar que “las características peculiares de las experiencias con éxito no podían ser transplantadas mecánicamente a otros lugares. Es en este sentido en el que una nueva “mitología” tiende a establecerse, con una fuerte dosis de optimismo sobre el futuro de la producción descentralizada, de las posibilidades de desarrollo endógeno y de la especialización flexible. Esta visión se fundamenta en una comprensión extremadamente simplista y errónea de las transformaciones sociales y territoriales”.

¹⁹⁴ Ver Arocena (1995): “La planificación local supone la existencia de actores locales capaces de iniciativa. (...) Hay

y ganar eficacia la Empresa Social, la Economía Social, la Economía de Solidaridad, el trabajo voluntario, las propuestas de redistribución de ingresos y de redireccionamiento de los recursos de política social, el Presupuesto Participativo y otras iniciativas que comparten la convicción de que la cuestión social debe encararse de modo de desarrollar otras estructuras económicas más justas, que en el límite pueden tomar la forma de un sistema de Economía del Trabajo.

Dada la especificidad del desarrollo urbano y de los instrumentos de gestión del gobierno local, se puede intentar recoger algunos lineamientos que posiblemente continuarán marcando dentro de una década los casos de “buenas prácticas” en la comunidad global de ciudades:

- pasar de la preocupación por el control y la gobernabilidad a la consolidación de una democracia participativa, capaz de asumir políticas de Estado en base a consensos transpartidarios;¹⁹⁵
- prestigiar al gobierno local como gestor de servicios con calidad, eficiencia, transparencia y participación de los usuarios; esto requiere un nuevo acuerdo con los sindicatos de trabajadores públicos y un cambio de cultura del servicio público;¹⁹⁶
- generar un ambiente de confianza en la sociedad local, comenzando por la confianza hacia el gobierno y los representantes, planteando una política de “corrupción cero” y abriendo al control popular las acciones del gobierno, estatuyendo la revocabilidad de los mandatos tanto por razones judiciales como por pérdida de legitimidad en las representaciones;
- pasar de la política *urbanística* y las funciones de ordenamiento urbano a la política urbana como integración de los instrumentos -tradicionales y nuevos- de política pública *en la ciudad*;
- pasar de la ciudad aislada, que pretende lograr una conexión privilegiada con el mundo global, a la ciudad integradora de redes y regiones compartiendo un proyecto de democratización y superación de la exclusión;¹⁹⁷

dos razones principales para hablar de planificación local. La primera se refiere a la importancia de la escala local o regional. En esta escala importa la construcción social cotidiana, el hombre concreto y su entorno inmediato, así como la permanente transformación de la naturaleza (...) La segunda razón tiene que ver con la participación de los actores locales. Una de las principales debilidades de la planificación global y centralizada fue el divorcio entre planificadores y protagonistas. La planificación exige un conocimiento de las distintas realidades que difícilmente se encuentran en oficinas técnicas centrales (...) La planificación local es entonces pertinente por la escala en que generan y se tratan los datos y porque se estructura a partir de un sistema de actores capaz de integrar sus iniciativas en estrategias comunes al conjunto de la sociedad local, sin perder el potencial creativo de individuos y grupos” (pág. 22)

¹⁹⁵ Ver Coraggio (1998a): “Poner en marcha un proceso de desarrollo local donde éste no se viene dando supone una nueva relación entre los agentes del sector público, del sistema político y del sistema social. (...) Para intentar romper con un círculo vicioso de un desarrollo que supone el desarrollo de sus propias “pre-condiciones” es necesario tomar la decisión política de poner en marcha un proceso sin precondiciones(...) No importa quien tome las primeras iniciativas para instalar en la esfera pública la cuestión del desarrollo local. En algún momento del proceso inicial de gestación debe convocarse, desde el estado local y de manera firme, a la sociedad y a la economía local en su conjunto, a través de sus representantes sociales y corporativos (...) participantes todos del proceso de producción de expectativas y motivaciones indispensables para movilizar los recursos del desarrollo endógeno”.

¹⁹⁶ Ver Laurell (1995), pág. 189.

¹⁹⁷ “La integración al sistema global de nuestras sociedades parece requerir la conformación de un sistema regional de redes de ciudades y áreas que tenga capacidad sistémica para producir competitivamente en el mercado global.” (Coraggio, 1998b, pág. 108-109). En Brasil, como respuesta al peligro de una descentralización atomizante del sistema de salud pública, se ha generado una red horizontal: el Consejo Nacional de Secretarios Municipales de Salud (comunicación personal de Mario Rovere).

- pasar del asistencialismo clientelar a la promoción de una base económica centrada en el trabajo que reintegre a la sociedad local y dé otra base de sustentación al sector empresarial;
- desarrollar efectivamente una política de integración entre PyMEs, y de éstas con la Economía del Trabajo, superando la noción microeconómica de competitividad;
- pasar del principio del mercado sin límites a la regulación de los servicios públicos mediante federaciones municipales que actúan mancomunadamente para enfrentar a las grandes empresas privatizadas;
- superar las falsas opciones¹⁹⁸: Estado-Sociedad Civil; Estado/Mercado; Solidaridad/Mercado; Nacional/Provincial (Estadual)/Municipal, procurando aunar voluntades y recursos;

No toda ciudad puede aspirar a ser una “ciudad global”,¹⁹⁹ pero ninguna puede escapar a la dialéctica entre flujos y lugares en la globalización y a la inseparabilidad entre competitividad efectiva y desarrollo humano sustentable. La visión empresarial del desarrollo presiona a los gobernantes con criterios de éxito basados en el acceso al consumo modernizante y monumental de una parte altamente visible de los habitantes. Como estadistas tendrían que proponer a la sociedad y ganar su consenso para otros conceptos de calidad de vida (como el que provee la ecología al anticipar los desequilibrios irreversibles y de altísimo costo económico y social que trae aparejada la imitación del consumo de punta), generando las condiciones culturales para legitimar esas propuestas y su gobierno.

Si el mercado sigue librado a las fuerzas económicas, el contexto será hostil a la generalización del desarrollo sobre la base de políticas locales. Sin una congruente adecuación de las macropolíticas, se hace difícil convocar con credibilidad a las sociedades locales para emprender el incierto camino de “otro desarrollo” desde los ámbitos locales urbanos, y ninguna ciudad aislada puede redefinir las macropolíticas. Para encarar todas estas cuestiones, lo que se requiere no es un enfoque empresarial sino un enfoque de efectiva política democrática.

Los numerosos encuentros interlocales a escala regional, nacional,

¹⁹⁸ Para González Meyer (1994), el desarrollo local implica producir procesos de acumulación de capacidades políticas, económicas, culturales y administrativas a nivel local. Respecto de su abordaje, “centrarse sólo en lo institucional, a través del robustecimiento municipal o la desconcentración de servicios estatales, puede desperdiciar capacidades creadoras, existentes o potenciales, de los habitantes locales, de sus organizaciones, de sus prácticas. Hablar desde la sociedad, a través del reforzamiento de organizaciones o experiencias, sin considerar las instituciones públicas, renuncia a adecuar éstas a las necesidades locales y, en nombre de una autonomía social, a no considerar lo que finalmente se reconoce como clave para cualquier cambio social, la reforma del Estado” (pág. 89)

¹⁹⁹ Sassen (1991), considera que a partir de los cambios generados en la economía mundial (dispersión espacial de la producción e integración global) el rol estratégico de algunas ciudades ha cambiado y se han transformado en ciudades globales. La ciudad global tiene cuatro funciones principales: concentra centros de control de la economía mundial, como ubicación clave para servicios financieros y firmas especializadas, como lugar de producción (en particular de producción de innovaciones), como mercado para productos e innovaciones producidas. Ejemplos paradigmáticos son Nueva York, Londres y Tokyo. Estas ciudades están implicadas en una red jerárquica que trasciende los límites del estado nación al cual pertenecen, una red global de ciudades. Ver Borja y Castells (1997): “La globalización de la economía, y en particular de los servicios avanzados que organizan y gestión el conjunto del sistema, no conduce a la dispersión espacial de funciones, ni tampoco a la concentración exclusiva de las funciones direccionales en unas pocas áreas metropolitanas. La ciudad global no es Nueva York, Londres o Tokyo, aunque sean los centros direccionales más importantes del sistema. La ciudad global es una red de nodos urbanos de distinto nivel y con distintas funciones que se extiende por todo el planeta y que funciona como centro nervioso de la nueva economía, en un sistema interactivo variable al cual deben adaptarse de forma flexible empresas y ciudades” (pág. 43)

internacional o intercontinental pueden ser una condición favorable, pues permiten pensar en una acción política conjunta, dirigida a influir con fuerza en los espacios regionales y globales de decisión. Pero también posibilitan cooperar promoviendo la articulación de economías y sociedades de manera directa.²⁰⁰ Como dicen Borja y Castells: “Mientras el espacio de los flujos está globalmente integrado, el espacio de los lugares está localmente fragmentado. Uno de los mecanismos esenciales de dominación en nuestro tiempo histórico es el predominio del espacio de los flujos sobre el espacio de los lugares, que da lugar a dos universos distintos en los que se fragmentan, diluyen y naturalizan las tradicionales relaciones de explotación.”²⁰¹

La viabilidad de las políticas alternativas

La viabilidad del cambio social nunca está dada de manera previa; debe construirse dentro del proceso de cambio mismo. O bien: el cambio consiste precisamente en lograr sus aparentemente previos requisitos. La nueva política urbana debe desarrollar en su propia práctica las condiciones de su posibilidad, en particular la constitución de esa configuración de actores entramados que solemos denominar “sujetos”. Sólo excepcionalmente el desarrollo social de nuestras ciudades será un emergente sin sujeto. En particular, el desarrollo de un subsistema autosostenido de Economía del Trabajo no emergerá de una superposición caótica de iniciativas microsociales.

Se requiere, eso sí, alcanzar grados importantes de voluntad colectiva, reforzada con las primeras experiencias exitosas, convocando importantes recursos desde el comienzo y ganando suficiente tiempo para desarrollar otras estructuras e instituciones económicas que permitan superar el estado fragmentario inicial.²⁰² Es preciso tener presente que se trata de poner en marcha un proceso de autodesarrollo antes que de *construir* un subsistema cerrado de Economía del Trabajo. Desde su gestación inicial, esa economía debe ser orgánicamente integrada pero abierta; su actividad productiva debe poder satisfacer *directamente* parte de las necesidades de las mayorías locales, pero también competir exitosamente por las voluntades de los consumidores en el mercado nacional o global, generando ocupaciones mercantiles y los ingresos monetarios necesarios para *sostenerse y ampliarse sobre sus propias bases de interdependencia*.

Sin embargo, esa organicidad no surgirá del mero juego del mercado ni tampoco se logrará con un mero acompañamiento ideológico al mismo tipo de

²⁰⁰ Según Castells (1996), “el fenómeno de la ciudad global no puede reducirse a unos cuantos núcleos urbanos del nivel superior de la jerarquía. Es un proceso que implica a los servicios avanzados, con diferente intensidad y a una escala distinta según la importancia relativa de las actividades ubicadas en cada zona frente a la red global. Dentro de cada país, la arquitectura de redes se reproduce en los centros regionales y locales, de tal modo que el conjunto del sistema queda interconectado a escala global.” (pág. 414) Propone entonces que, “debido a la naturaleza de la nueva sociedad, basada en el conocimiento, organizada en torno a redes y compuesta por flujos, la ciudad informacional no es una forma, sino un proceso, caracterizado por el dominio estructural del espacio de los flujos”. Por flujo entenderá las secuencias de intercambio e interacción determinadas, repetitivas y programadas entre las posiciones físicamente inconexas que mantienen los actores sociales en las estructuras económicas, políticas y simbólicas de la sociedad (flujos de capital, de información, de tecnología, de interacción organizativa, de imágenes, sonidos y símbolos). La nueva forma espacial característica que domina y conforma la sociedad red sería entonces el espacio de los flujos, como organización material de las prácticas sociales en tiempo compartido que funcionan a través de flujos. (pág. 444 y 445)

²⁰¹ Borja y Castells, 1997, pág. 67.

²⁰² Es significativo que el proceso que condujo a la institucionalización, hoy paradigmática, del presupuesto participativo y otras políticas ejemplares en Porto Alegre pasó por una etapa inicial de incertidumbre y dificultad política. Ver Abers (1997).

proyectos aislados que hoy predominan. Se requiere invertir energías importantes en el desarrollo, consolidación y alimentación de redes que articulen, comuniquen y dinamicen la multiplicidad de emprendimientos y microrredes populares. Implica, por ejemplo, canalizar recursos de investigación y asesoría técnica de las universidades a la conformación de centros tecnológicos que alimenten y estimulen esas redes de manera permanente, expandiendo la frontera de lo posible para sus agentes privados o públicos.

Se requiere apoyar la organización y el ejercicio de un poder económico popular en el mercado, que apunte la competitividad de la producción popular. Hay que institucionalizar mecanismos de control de la calidad de esa producción, desarrollando valores conducentes: el orgullo por el producto del propio trabajo –individual o cooperativo-, la valoración de la creatividad, la vinculación honesta con el usuario, la búsqueda de los términos justos del intercambio, la valoración de la cooperación y del autocontrol a nivel social, evitando desatar procesos destructores y alienantes.

Sostener una Economía del Trabajo urbana relativamente autónoma requerirá articularla con su equivalente rural y con las economías populares de otros centros urbanos, lo que abre también otras formas de pensar la relación de lo urbano con lo rural y la regionalización. Cuando los costos y tiempos de transporte y las barreras aduaneras pierden significación, y las pautas de consumo tienden a uniformarse a escala global, los conceptos de mercado “local” y de lo local en general deben también revisarse. Aquí, las posibilidades de agregación y acción simultánea de fuerzas globales coordinadas a través de los potentes sistemas de comunicación disponibles es un factor que debe incorporarse. Por lo pronto, la componente simbólica de los productos puede convertirse en un terreno privilegiado de lucha económica para recortar los mercados para la producción popular.

La creatividad que requiere una Economía del Trabajo dinámica no puede organizarse. Debe liberarse y facilitarse mediante organizaciones de apoyo. Es necesario superar la idea de que se enseña a ser empresario en una escuela de empresarios, como intentan tantos programas dirigidos a la generación de microempresas. De lo que se trata es de facilitar experiencias que vayan decantando, a través del aprendizaje reflexivo, nuevas pautas de comportamiento más eficaces y eficientes desde la perspectiva del desarrollo.

Las capacidades que requiere un desarrollo autosostenido, incluidas las que se suelen denominar “empresariales”, se pueden formar y transferir desde otros campos de prácticas, como el de la participación en la gestión de lo público, el desarrollo de redes y asociaciones populares, la gestión barrial del medio ambiente, el autogobierno, la educación y la producción de bienes culturales, etc. etc. Todos esos son trabajos productivos, que satisfacen necesidades

sociales con criterios de eficiencia propios de cada campo. En un ambiente propicio, la innovación puede surgir y extenderse a través de la sociedad, entre campos y prácticas aparentemente independientes, mediante la acción de agentes no específicos. En esto, la dimensión comunicativa tiene importancia crucial. Y la analogía más productiva no es la de los “canales” estructurados de información, sino la del campo neuronal y la sinapsis.²⁰³

La repetida experiencia de emprendimientos que no pueden sobrevivir cuando la ONG o el programa que los gestó los deja librados a sus propios medios, habla de un sistema de instituciones, entre ellas el mercado capitalista y el sistema político clientelar, estructuralmente hostiles al surgimiento y desarrollo de tales emprendimientos. Esto debe ser reconocido, e institucionalizados los mecanismos para contrarrestar los efectos innecesariamente destructores del proceso de selección darwiniana que motoriza dicho mercado y facilita tal sistema político. Así, el proceso histórico de conformación de nuestras naciones constituyó sistemas legales pretendidamente universales pero en realidad pro-empresariales y sesgados contra la Economía del Trabajo y sus instituciones. Por eso se requiere impulsar reformas jurídicas mayores para facilitar el surgimiento y defensa de dichas instituciones económicas.²⁰⁴

Así como el neoliberalismo reforma el Estado y las instituciones haciendo ingeniería social a escala global, hay que propiciar reformas estructurales en los sistemas fiscales regresivos, y el control participativo de los recursos públicos, hoy librados a concertaciones entre las cúpulas políticas y las corporativas. Hay que liberar a los municipios de la tenaza de la maquinaria partidaria electoralista de orden nacional sin recaer en los caciquismos locales. La tarea política implica ir agregando social y políticamente las acciones aisladas dentro de un sistema gobernado con estabilidad por fuerzas representativas del interés mayoritario, definiendo reglas del juego que faciliten comportamientos e iniciativas favorables al proyecto popular.

Hay que propiciar un cambio en la cultura política, un rechazo moral al chantaje clientelista y a la corrupción, hoy mal justificada por criterios de eficacia. Hay que desarmar las estructuras de poder coercitivo (incluida la creciente fuerza de las mafias), que intimidan la libre expresión e incluso la libre actividad económica de las mayorías. También hay que promover un pluralismo efectivo en los medios de comunicación de masas, para permitir el surgimiento o proponer otros modelos de vida a la población, fortaleciendo los mejores valores que ha desarrollado la sociedad humana y evitando las respuestas chauvinistas o fundamentalistas.

¿Es posible hacer todo esto? Cada tarea aislada parece imposible. Paradójicamente, todas juntas pueden ser viables en el contexto de una convocatoria política radicalmente democratizante. De la multiplicidad de

²⁰³ Ver Kontopoulos (1993).

²⁰⁴ En esta misma línea, ver Mangabeira Unger (1990).

acciones públicas y privadas inicialmente orientadas a resolver las necesidades inmediatas de las mayorías, *puede emerger* un movimiento complejo, pluralista y heterogéneo -por sus actores y por la libertad y diversidad de sus iniciativas-, que comparta un paradigma de acción social transformadora que trascienda lo local y lo inmediato. En ese contexto cobrarían nuevo sentido y se potenciarían la multiplicidad de iniciativas de programas dirigidos a los sectores populares.

Para orientar todos estos cambios se requiere un proyecto concreto compartido y un amplio movimiento que lo sustente de manera congruente, tanto en la escena política como en las acciones de resolución de problemas cotidianos, articulando los esfuerzos de desarrollo desde-lo-local dentro de una perspectiva macrosocial del desarrollo.²⁰⁵ En esto es crítica la posición estructural que asuman los dirigentes sociales, técnicos, promotores y otros agentes y organizaciones que conforman el denominado “Tercer Sector”.

Una capa de *mediadores* entre, por un lado, los pobres más necesitados y, por el otro, las empresas y sectores de altos ingresos (los promotores de la filantropía) y el Estado (las ONGs que canalizan recursos públicos en la gestión tercerizada de programas sociales), puede tender a convertirse en una elite con objetivos de autoreproducción. Si, además, aceptando el juego de la competencia en un cuasi-mercado de donaciones, se disputan el campo popular con proyectos ideológicos o atendiendo a “clientelas” específicas, contribuirán a la fragmentación del mismo. En cambio, si conservan la riqueza que aporta su diversidad pero privilegian la sinergia y encarnan la lógica de una Economía del Trabajo definida ampliamente, contribuirán decisivamente a facilitar una respuesta alternativa no sólo al desempleo y la flexibilización del trabajo sino al proyecto hegemónico del capital global.

Así como el concepto de lo local debe revisarse para la economía, otro tanto ocurre con la política, donde es necesario superar la repetida y limitada fórmula: “pensar globalmente y actuar localmente”. Este apotegma es inadecuado, pues implica que no hay quienes actúan globalmente –como de hecho hacen los gobiernos del G-7 y los organismos internacionales- y que a nivel local sólo resta un activismo inmediatista y adaptativo, sin la guía del pensamiento prospectivo sobre los sistemas a los que pertenecemos.

Por el contrario, hay que pensar todas las condiciones de posibilidad del desarrollo desde-lo-local, y actuar reflexivamente para lograrlas, operando desde redes de ciudades y regiones para generar un espacio de cooperación o de competencia cooperativa. Esto permitirá lograr la competitividad en el mercado global sobre la base de una mayor cohesión social, capacidad de autosustentación económica y fuerza política.

Una parte importante de esta búsqueda de alternativas es la revisión fuerte del

²⁰⁵ Ver Coraggio (1998 b).

paradigma hoy imperante de política social. Parafraseando al Libro Blanco de la Unión Europea: “las metrópolis de América Latina necesitan una política social de amplia base, innovadora y progresista, para hacer frente a los desafíos que les esperan”. Por su peso y por su capacidad de generar sinergias imprescindibles, las sociedades metropolitanas y sus gobiernos municipales pueden ser actores protagónicos en la consolidación de un proyecto de acción colectiva superador del programa neoliberal.

Anexo: “De casos y paradigmas. Experiencias de política social urbana en América Latina”. Por Agueda Quiroga.

Durante los últimos diez años el horizonte de acción de los gobiernos locales latinoamericanos se ha expandido. La magnitud de la “cuestión social urbana”, sumada a los procesos de reforma del estado²⁰⁶ han derivado en que los gobiernos de las ciudades deben asumir nuevas responsabilidades, en áreas no tradicionalmente “municipales”: política social, promoción del desarrollo de la economía, etc. Este proceso es turbulento, ya que implica una profunda modificación de competencias y roles,²⁰⁷ y su análisis constituye un campo de investigación en sí mismo.

En esa tarea un punto de partida necesario es la revisión de experiencias, por lo que comenzamos a recopilar informes de casos de programas sociales, a fin de reunir una base de información empírica que permitiera ilustrar el tipo de intervenciones vinculadas a la política social llevadas adelante en ciudades latinoamericanas en los últimos años. Se reunieron doscientos casos, a partir de distintas fuentes (documentos de organismos internacionales, bases de datos de gobiernos, trabajos de investigación, evaluaciones, etc.).²⁰⁸ Esta compilación no es exhaustiva, sino que constituye el inicio de un trabajo colectivo.²⁰⁹

El presente anexo resulta de una primera lectura de este conjunto de casos. No pretende ser una evaluación, ni un análisis completo de las políticas sociales en las ciudades latinoamericanas. Intenta ser un aporte inicial, que pueda ser utilizado (y mejorado) por otros investigadores. Agradezco los comentarios y sugerencias de José Luis Coraggio durante la elaboración de este anexo.

Algunas características compartidas de los casos considerados

De la lectura de los informes surge una aparente convergencia entre los objetivos y metodologías de trabajo planteados en la mayoría de los programas analizados y las directivas y recomendaciones de organismos y agencias internacionales en la materia. Se advierte la presencia de los criterios de focalización, descentralización y participación, característicos de las NPS. Según este modelo, la aplicación de estos tres criterios habría de garantizar una acción social eficiente, tanto en lo que hace a los resultados (el impacto sobre la población beneficiaria) como a los costos.²¹⁰

²⁰⁶ En particular, el proceso de descentralización administrativa.

²⁰⁷ Ziccardi (1995), refiriéndose al caso mexicano, señala que “...son claras las principales limitaciones que se observan en la gestión territorial de los gobiernos locales (...): 1) las distancias e inclusive el divorcio que existe entre la planeación y las acciones efectivamente realizadas en el territorio, y 2) la necesidad de asumir funciones para las que gobiernos locales no tienen competencias legales ni recursos económicos para desarrollarlas (por ejemplo: vivienda y transporte)” (pág. 17).

²⁰⁸ Uno de los principales obstáculos en esta recopilación es la fragmentación de las fuentes.

²⁰⁹ Ver punto 4 de este anexo.

²¹⁰ Esta tendencia se sostiene en el concepto de focalización como legitimador del sentido de la intervención estatal y del lugar del beneficiario. Tenti (1988) indica que: “... por un lado se trata de afinar la puntería sobre las poblaciones más carenciadas, excluyendo de los sistemas estatales de distribución de bienes y servicios a los sectores medios y altos o bien exigiéndoles el pago de un precio para acogerse a los beneficios. (...) Otra cara de la focalización se refiere a la esfera y nivel de las necesidades a ser cubiertas por las políticas sociales del Estado. Estas no sólo se deben dirigir a los pobres sino que también deben ser limitadas en cuanto al grado de necesidad a satisfacer. Este es el sentido de algunos discursos contemporáneos sobre las necesidades “básicas”, “primarias” o “mínimas” entendidas como un nivel límite, más allá del cual el Estado no se hace responsable de su satisfacción”. La focalización se complementa con la descentralización y la participación, instancias acotadas al momento de la ejecución de la política social. Como señala Chiara (1996), “...la creciente sofisticación que envuelve a las políticas sociales las va colocando en un lugar ilusorio donde el discurso científico de la ingeniería social parece otorgar una legitimidad tal que no parece necesaria la concertación con otros actores. (...) La “objetividad” de los conceptos y técnicas empleadas relega el contenido político a un lugar secundario relacionándolo más con obstáculos en la implementación que asumiéndolo como constitutivo de sí misma y de la realidad sobre la actúa”. (pág. 46)

Asimismo, la combinación de instancias gubernamentales y no gubernamentales tiene fuerte presencia. El concepto de “participación” aparece como nexo entre un conjunto heterogéneo de actores sociales, actuando de manera muy flexible. Refiere tanto a experiencias de gestión conjunta entre gobiernos y organismos no gubernamentales (ONGs) y/u organizaciones de base comunitaria (OBCs), como a los beneficiarios de las políticas, o a la comunidad en general. Son escasos los programas que no incluyan al Tercer Sector de alguna manera. La inclusión de organizaciones extra-gubernamentales parece ser sinónimo de acción participativa, aún cuando en muchos casos esta participación se restrinja a la ejecución del programa (el “*delivery*”, en palabras del Banco Mundial).²¹¹

En el conjunto de casos relevados, la presencia de los ONGs toma diversas formas. Una de ellas consiste en los convenios de asistencia técnica y promoción para la realización de programas sociales, organizados a partir de la relación ONG local- ONG internacional y gobierno local.²¹² Una característica de este tipo de iniciativas es que el alcance de las intervenciones es bajo. Se trata de proyectos centrados en una comunidad, un barrio, una institución. Por momentos parecería haber una dicotomía entre procesos colectivos participativos y masividad de las políticas. Se presentan por una lado programas de alcance amplio, pero de intervención puntual y por el otro, experiencias participativas e integrales, pero de alcance muy reducido. Las primeras suelen estar encabezadas por los gobiernos locales, las segundas por ONGs. Sin embargo, existen experiencias que permiten afirmar que es posible (y necesario) reunir ambas condiciones.²¹³

Por otra parte, la similitud de los objetivos en los programas considerados contrasta con la heterogeneidad de los contextos histórico-culturales y de las situaciones a las que se proponen dar respuesta. Iniciativas surgidas en ciudades tan disímiles como Sao Paulo y Diadema, o programas proyectados para todas las ciudades chilenas, por ejemplo, comparten las mismas “palabras clave” en el enunciado de objetivos y propósitos.

Esta homogeneidad discursiva da lugar a varios interrogantes. El primero de ellos tiene que ver con el alcance o validez de las fuentes utilizadas. Dado que se trata de informes de casos, emitidos por los agentes responsables del programa, y no de verdaderas evaluaciones de experiencias concretas, no queda claro en qué medida lo enunciado se corresponde con la verdadera puesta en práctica del programa o se reduce al discurso de lo que se “debe hacer” en políticas sociales. Algunos de los casos revisados fueron obtenidos de documentos de organismos internacionales, promotores del modelo vigente. ¿Hasta qué punto se trata de iniciativas “genuinas”? ¿Hasta qué punto se trata de la introyección de conceptos afines al paradigma neoliberal de intervención social?

Pero además, debe recordarse que en América Latina las propuestas de políticas focalizadas, descentralizadas y participativas preexisten a las NPS, y han sido promovidas desde el Tercer Sector. Las ONGs con mayor trayectoria en el campo social (“ONGs históricas”, en términos de Coraggio, 1994) han venido llevando adelante programas centrados en los pobres, con participación de los beneficiarios y sin intervención del estado desde los años 70.²¹⁴ Por lo tanto, no se trata de

²¹¹ Para el Banco Mundial, la inclusión de ONGs u OBCs en los programas otorga una mayor garantía de transparencia en la gestión. Ver World Bank (1997).

²¹² En esta línea, por ejemplo, se orienta el trabajo llevado adelante por la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC). Para el HIC, la mejora de la calidad de vida en las ciudades (especialmente en el Tercer Mundo), no puede ser encarada de manera unilateral, sino que se impone el reconocimiento de la co-responsabilidad de distintos sectores de la sociedad, por lo que promueve programas de cooperación del tipo “GO-NGO” (gubernamental-no gubernamental).

²¹³ La denominada “Campaña del Hambre”, en Brasil, 1992, fue una iniciativa desarrollada desde la sociedad civil y de amplísimo alcance. Según señala da Silva Telles (1998), una encuesta realizada por Ibope en 1994, mostró que el 68% de la población del país conocía la campaña y que el 32% había participado en ella de alguna manera.

²¹⁴ Coraggio (1994) analiza la relación que se establece entre ONGs y Organismos Internacionales, junto con sus

propuestas extremadamente novedosas, sino que se ubican en la línea de experiencias anteriores. El cambio más importante, a nuestro entender, es la hegemonización del procedimiento, y la masividad del proceso de descentralización.

En lo que hace a las áreas de intervención, en su mayoría se trata de acciones emparentadas con la concepción clásica de lo que debe ser una política urbana: vivienda, infraestructura básica, regulación catastral, transporte público, gestión de residuos, control de desastres, todos éstos con “orientación social” (es decir dirigidos a los sectores de menores recursos).

Esta situación es particularmente notoria en el caso de las políticas de vivienda. Una de las consecuencias más inmediatas del crecimiento sostenido de las ciudades latinoamericanas ha sido la agudización del problema del acceso a viviendas dignas para vastos sectores de la población.²¹⁵ Los programas de construcción o mejoramiento de viviendas de “carácter social”,²¹⁶ se han generalizado. No se trata de programas de amplio alcance destinados a resolver la cuestión, sino de intervenciones puntuales que comparten características comunes: combinación de actores gubernamentales y no gubernamentales, grupos beneficiarios focalizados, prestaciones básicas, participación de los beneficiarios en el proceso de ejecución (autoconstrucción), bajo costo final de las viviendas. Otro rasgo común de estos emprendimientos es que plantean, a partir de la cuestión habitacional, integrar acciones sobre otros sectores, pero como un subproducto o efecto colateral: promoción de la salud, educación, generación de empleo, capacitación, fomento de la participación comunitaria.²¹⁷

Entonces, si bien por un lado se manifiesta el desafío y las posibilidades que implica el nuevo lugar del gobierno local, son pocas las iniciativas que se proponen ir más allá de acciones aisladas y proponen enfoques integrales y participativos. De Queiroz (1994) señala una serie de condiciones que serían necesarias para que los gobiernos locales pudiesen alcanzar este objetivo. No es suficiente la modificación de los aparatos de administración pública ni la gestión eficiente, sino que se requiere de una reforma del sistema político para dotarlo de mecanismos que permitan profundizar el proceso democrático. En particular, para hacer frente a la dinámica clientelística que suele envolver a las intervenciones.

Los casos ejemplares según dos Organismos Internacionales

Como mencionamos, muchos de los casos incluidos en el análisis fueron obtenidos a partir del análisis de materiales de organismos internacionales. Es frecuente la incorporación de recuadros en los informes del Banco Mundial, por ejemplo, con mención de casos destacados e imitables. Dada la influencia de éstas instituciones en el devenir de las políticas latinoamericanas, fundamentalmente a partir de su rol como

posibilidades y limitaciones, en este proceso.

²¹⁵ La conferencia mundial Hábitat I (1996) reconoce como derecho universal el acceso a una vivienda adecuada. Sin embargo, como declara el PNUD (1998), este derecho implica algo más que un techo: debe incluir el acceso a agua potable, saneamiento, eliminación de desechos, energía, transporte y proximidad a los servicios sociales. Para este organismo, las acciones a seguir deben implicar necesariamente tanto al Estado (en sus diferentes niveles) como a la sociedad civil. Recomienda también medidas normativas tales como: “fomentar el uso de materiales de bajo costo y de técnicas de construcción con densidad de mano de obra; estimular la cooperación público-privada para facilitar las soluciones de autoayuda con base en la comunidad; desarrollar diseños y tecnología de construcción locales; fomentar tecnologías ambientalmente racionales para la extracción y elaboración de materiales de construcción” (PNUD, 1998, pág. 89) Si bien considera que muchas de estas iniciativas pueden llevarse adelante sin apoyo gubernamental directo, destaca el rol de las autoridades locales para “suministrar la planificación y la infraestructura básica en el uso de la tierra”. (PNUD, op. cit, pág. 89)

²¹⁶ Es notorio que se reserve el apelativo de “social” para los programas focalizados en los pobres. No sería dable pensar, entonces, la posibilidad de políticas “sociales” no focalizadas, o dirigidas también a los sectores no extremadamente pobres de las ciudades.

²¹⁷ Por ejemplo, se supone que dado que la construcción y mejora de viviendas es un punto de alta demanda popular, constituye una base sobre la cual desarrollar otro tipo de programas, de menor visibilidad, como promoción de la salud o participación comunitaria. La relación entre planes de vivienda y empleo suele establecerse de dos maneras: algunos programas incluyen en el diseño habitacional un espacio para un taller o local comercial; en otros casos, la experiencia de autoconstrucción de la vivienda es tomada como capacitación laboral.

instancias asesoras y/o financiadoras, consideramos importante prestar atención a los criterios de selección de los programas.

En primer lugar, haremos referencia al concurso “Best Practices” o “Mejores prácticas”, programa derivado de la Conferencia Hábitat II. En él se recopilan y difunden lo que se consideran las mejores iniciativas llevadas adelante en la línea de los objetivos de la conferencia.

De los 378 casos que integran la base de datos,²¹⁸ pertenecientes a ciudades de todos los continentes, 73 corresponden a América Latina y el Caribe. La información difundida por el programa se limita a enunciar objetivos y metas (sin incluir aspectos referidos a la dinámica de la puesta en práctica –obstáculos, conflictos, etc.) lo que permite dar cuenta sólo de las principales líneas:

Veintinueve experiencias se enfocan en la *construcción y mejoramiento de viviendas populares, creación de infraestructura básica en los asentamientos y regularización fundiaria*. En su mayoría, las instituciones responsables son los gobiernos locales en conjunto con ONGs y OBCs. Existen experiencias íntegramente desarrolladas por ONGs y OBCs, sin la presencia de instancias estatales, y sólo dos que no incluyen al Tercer Sector. Una organización frecuente es la siguiente: financiamiento inicial a cargo del Estado, gestión y asesoramiento técnico por parte de ONGs y OBC. Respecto de la participación de los beneficiarios, dieciséis casos incluyen la autoconstrucción (la construcción de la vivienda por parte de los futuros moradores), con el asesoramiento de ONGs. El asesoramiento técnico también es planteado como una forma de capacitación para el empleo (en ocho situaciones, la autoconstrucción está unida a la idea de capacitación laboral) y generación de ingresos. Además de trabajo personal, los beneficiarios deben aportar dinero, a fin de devolver en cuotas el subsidio original.

Otros nueve casos están relacionadas con *procesos de planificación urbana* en distintas ciudades: creación de planes reguladores, planificación participativa, presupuesto participativo, desarrollo de metodologías y capacitación en planificación urbana. Al igual que en el caso anterior, los actores involucrados son el Estado, ONGs, OBCs y el sector privado.

Se registran nueve programas en las áreas de *salud y educación*. Los primeros se enfocan en atención primaria para niños y madres en situación de riesgo, asistencia alimentaria, vigilancia de mortalidad infantil. Se favorece un modelo de atención descentralizado, fundamentalmente a partir de centros periféricos de salud, ubicados en barrios y asentamientos de “riesgo social”, o “clínicas móviles” (vehículos equipados como consultorios) para las zonas de difícil acceso. En el área de educación, las experiencias seleccionadas, correspondientes también a zonas consideradas de “riesgo social”, se centran en procesos de integración escuela-comunidad, y en la promoción de actividades ecológicas, preservación del medioambiente, etc. La presencia de ONGs, en muchos casos internacionales, es muy marcada en este área.

Cinco se refieren a promoción de la *participación comunitaria, formación de voluntarios y capacitación para la autogestión*. Se trata de iniciativas desarrolladas por ONGs y OBC, dirigidas a grupos focalizados (mujeres cabeza de familia, jóvenes de barrios

²¹⁸ Puede consultarse en <http://www.bestpractices.org>

marginales, etc.).

La base de datos cuenta con tres casos de programas en el área de *seguridad pública*. Dos de ellas consisten en planes de prevención de accidentes viales y de educación vial para ciudadanos, a cargo de gobiernos locales y ONGs. El tercero consiste en una experiencia de formación de una red de jóvenes, una de cuyos objetivos es la prevención de conductas adictivas y de delito, en el marco de ONG y OBC.

Cuatro de los programas están centrados en el *control y prevención de desastres naturales* (inundaciones, corrimiento de tierras, etc.) en las ciudades. Estos programas incluyen también la mejora y/o creación de infraestructura urbana, y en algunos casos incluye políticas de relocalización de poblaciones, por lo que se encuentran ligados a programas de vivienda, especialmente en la modalidad autoconstrucción.

Diez casos consisten en informes de experiencias de *tratamiento de residuos*, orgánicos y no orgánicos. Las soluciones planteadas al problema de los residuos incluyen un fuerte énfasis en las actividades de reciclamiento, con un doble propósito: el primero es ecológico, a fin de evitar la contaminación del medio, y el segundo está ligado a la generación de empleo e ingresos, al emplear a la población del barrio en la recogida y procesamiento de la basura. Los reciclados pueden derivar en la elaboración de materiales para la construcción, en muchos casos ser utilizados para mejoras en el mismo barrio o viviendas de los vecinos, como también en la manufactura de un producto para la venta.²¹⁹ También involucran actividades de capacitación para recicladores, y mejora de las condiciones de trabajo y salubridad.

Finalmente, se refieren cuatro experiencias de gestión de transporte urbano, a cargo de gobiernos locales, con participación y/o financiamiento de organismos internacionales, ONGs e instituciones académicas y científicas.

Algunos comentarios acerca de los casos seleccionados:

1) Es llamativa la aparente falta de discriminación de niveles en las intervenciones. Están incluidas como “buenas prácticas” tanto experiencias a gran escala (como el presupuesto participativo de Porto Alegre, que involucra a todos los sectores sociales de la ciudad), como innovaciones educativas llevadas adelante en sólo una escuela de Costa Rica. Más allá de lo valioso de ambos casos, no parecen instancias comparables, fundamentalmente porque una está dirigida a millones de personas y otra a cien, sin embargo ambas son consideradas igualmente “buenas prácticas”.

2) Una segunda reflexión tiene que ver con la subsidiariedad de los programas de generación de ingreso y/o empleo respecto de otros. Ninguna de las buenas prácticas está enfocada *directamente* hacia estas acciones, sino que se presentan como una consecuencia o un objetivo más entre otros, y no demasiado diferenciado de la capacitación laboral. Así, la autoconstrucción o el reciclado se conciben inicialmente como actividades de capacitación para el empleo, que secundariamente pueden constituirse en fuentes de trabajo temporales.²²⁰ Asimismo, los programas de transferencia directa de medios de vida a nivel local (planes de asistencia alimentaria, o abaratamiento de canastas de alimentos, por ejemplo) parecen ser escasos: la base sólo rescata uno.

²¹⁹ Como muestra una experiencia en Lima (Perú) de elaboración de alimento balanceado para animales a partir de desechos orgánicos.

²²⁰ El conseguir o no empleo y generar ingresos continuaría siendo una actividad individual, basada en la habilidad o pericia personal, y no plausible de ser apoyada o transformada en una alternativa colectiva. La capacitación es colectiva, pero no la generación de actividades productivas.

En segundo lugar nos referiremos a los casos incluidos en las publicaciones del Banco Mundial.

Como se mencionara, los informes anuales del Banco Mundial (la serie World Development Report) incluyen una serie de boxes en los que se presentan casos destacables de acciones concretas llevadas adelante en distintos países (no exclusivamente en el área de políticas sociales). Si bien no se trata de un banco de datos al estilo del “Best practices”, la lectura de los casos seleccionados permite seguir la línea del Banco Mundial en torno a lo que considera buenas experiencias o experiencias imitables.

Por ejemplo, en el informe de 1997, los casos seleccionados (en América Latina y en el área de políticas sociales) son: el programa de seguridad pública del Municipio de Cali, Colombia, el sistema de seguro de desempleo en Chile, la utilización de vouchers (cupones) para el acceso a la escolarización, en Puerto Rico, la experiencia piloto entre el gobierno boliviano y la ONG “Fe y Alegría” para la administración de escuelas secundarias, y la modificación de una ley de regulación fundiaria para los ocupantes de terrenos en Perú a partir de la iniciativa de una ONG.

Cuál es el punto de contacto entre estos casos? Se presentan como experiencias de gestión conjunta entre instancias gubernamentales y no gubernamentales, con participación de la comunidad y del sector privado:

- El programa de seguridad pública del Municipio de Cali incluye entre sus acciones la mejora de las condiciones de trabajo de las fuerzas de seguridad, el desarrollo de campañas de educación pública, focalización de las inversiones en servicios públicos en los sectores más pobres de la ciudad (“servicios públicos redirigidos a reducir inequidades”, BM op. cit.), creación de escuelas primarias y secundarias en barrios marginales, grupos de participación para jóvenes y adolescentes, etc.
- El programa piloto de utilización de *vouchers* de acceso al sistema de escolarización en Puerto Rico aplica tanto para escuelas estatales como privadas. Según la información contenida en el box, este sistema refuerza la competencia en la provisión de la educación, lo que se presupone mejoraría la oferta educativa disponible.
- El programa piloto entre la ONG “Fe y Alegría” y el gobierno boliviano es presentado como una experiencia muy exitosa en la administración de escuelas secundarias. Se trata de un caso de co-gestión entre la ONG, estudiantes, profesores y padres, tanto en lo que hace a las cuestiones administrativas de la escuela como a las innovaciones pedagógicas.
- El trabajo desarrollado por la ONG ILD, posibilitó la mejora de los derechos de propiedad de los sectores más pobres en Lima, y se propuso un programa de regularización fundiaria. A partir de un estudio de las leyes vigentes se elaboró una propuesta de reforma, que tomó la forma de una nueva ley, a partir de la cual se redujeron los costos administrativos en los procesos de compra y venta de propiedades.
- El sistema chileno de seguro de desempleo es presentado como una opción de seguro de desempleo que no desincentiva el trabajo. Consiste en la creación de

cuentas individuales en las que trabajador y empleador aportan el monto correspondiente al 4,4% del salario. Esta cuenta es administrada por el sector privado, al igual que las jubilaciones. Si el trabajador es despedido retira de esa cuenta un monto equivalente a un sueldo por año de trabajo (con un máximo de 5 años) y cinco retiros mensuales de la cuenta, y si renuncia a su trabajo cobra sólo las cuotas mensuales.

Al igual que en el caso de las “Best practices” es llamativo la falta de discriminación de niveles en las intervenciones seleccionadas. Pero el punto más notable es la amplitud con que es entendido el concepto de participación: es igualmente participativo el trabajo de ONGs en la administración de escuelas como un sistema nacional en el cual los trabajadores financian su propia indemnización por despido.²²¹ En todos los casos hay una combinación de actores sociales: estado, sociedad civil, sector privado. La sola presencia de éstos parece ser sinónimo de proceso participativo, sin importar cuál es el lugar que le toca a cada uno, y las reales posibilidades de acción y decisión.²²²

Dos casos fuera de serie

Del conjunto de experiencias relevadas hemos elegido destacar dos. No se trata de presentarlas como “casos ejemplares”, sino como precedentes en la construcción de una alternativa al modelo hegemónico de intervención social urbana. Se trata de Villa El Salvador (Perú), y la Prefectura de Porto Alegre (Brasil). Ambos casos plantean intervenciones integrales, participativas y masivas, que involucran todos los sectores de la sociedad cubierta: gobierno, instituciones intermedias, ONGs, ONCs, universidad, etc.

La experiencia de Villa El Salvador ha sido largamente estudiada, y la bibliografía de referencia es extensa. El proceso se inicia en el año 1971, a partir de una masiva ocupación popular de terrenos fiscales y privados en Lima. La situación²²³ derivó en una serie de negociaciones con el gobierno, resultando en el traslado de los ocupantes a un predio desértico ubicado 20 km. al sur de la ciudad. En ese lugar,²²⁴ 50.000 personas iniciaron la construcción de su propia comunidad: Comunidad Urbana Autogestionaria Villa El Salvador (CUAVES).

El proyecto urbanístico de Villa El Salvador tendió al objetivo de lograr una comunidad autosuficiente. Esto implicaba no sólo resolver las necesidades de servicios básicos y vivienda, sino también resolver el acceso a la educación y atención sanitaria de los pobladores, y promover el desarrollo de actividades económicas locales. Este es, a nuestro entender, un punto de inflexión en el proceso: las acciones no sólo se limitaron a solucionar una situación de carencia inmediata (la falta de vivienda, demanda original de los pobladores), sino que se propició una planificación integral, planteando objetivos inmediatos, pero también a mediano y largo plazo.²²⁵

Con este criterio, el diseño de la comunidad se basó en la presencia de cuatro áreas

²²¹ No hay siquiera un cambio de registro al relatar un caso y otro en el documento.

²²² Se presenta a las NPS como un pasaje del beneficiario desde el rol de receptor pasivo de una prestación hacia un lugar más activo. Si bien la idea del beneficiario absolutamente pasivo es propia de los modelos asistencialistas, se han venido desarrollando variantes participativas que no modifican sustancialmente la relación de dependencia y siguen dejando la iniciativa en manos de proveedores o mediadores. En América Latina, por el contrario, la génesis de ciertas intervenciones sociales estuvo relacionada con la iniciativa de importantes movimientos sin duda participativos (especialmente todas las políticas directamente relacionadas con los derechos del trabajador –jubilación, aguinaldo, indemnización por despido).

²²³ Conocida como el “Pamplonazo”.

²²⁴ El lugar carecía de servicios básicos (no contaba con agua, ni luz eléctrica) y se hallaba separado 3 km. de la ruta más cercana hacia la capital, sin que existieran caminos interiores que conectaran el asentamiento

²²⁵ Michel Azcueta (M.A. -1er. Alcalde de Villa El Salvador y dirigente de la CUAVES) señala que si bien el proyecto de integrar actividades productivas estuvo presente desde los inicios de la comunidad (resumido en el lema: “antes que casas, fábricas”), debió aguardar casi 10 años para comenzar a desarrollarse, ya que se necesitaba de la consolidación de la comunidad, no sólo en lo que hace a la infraestructura sino a la identidad de la misma. (entrevista realizada por José Luis Coraggio, 1997)

complementarias: área de vivienda y residencia, área agropecuaria, área de desarrollo industrial, área de turismo (zona arqueológica y zona de playa).

La zona de viviendas cuenta con un diseño base,²²⁶ y plantea diferentes niveles de agregación espacial. La organización de la comunidad reproduce estos niveles. En la estructura organizativa de la CUAVES existe un nivel de manzana, un nivel de grupo residencial y un nivel central comunal.

A través de Asambleas se eligen los representantes en las áreas de producción, comercialización, servicios, educación y salud, para cada uno de los niveles. Este modelo de organización participativa ha sido decisivo en la consolidación de la Comunidad.

En Villa El Salvador se planteó como objetivo inmediato el acceso a la educación de los niños de la comunidad.²²⁷ Dada la distancia con los centros educativos, y la precariedad de las condiciones iniciales del poblamiento, se edificaron escuelas en la Comunidad. Se organizaron "Comités Pro-Escuela", mediante los cuales se construyeron diez escuelas en los primeros tres años. Pero el problema edilicio era sólo una parte: se debían contratar maestros. La CUAVES alentó la inserción de los maestros a la comunidad, otorgándoles lotes para la construcción de sus viviendas. Respecto de la financiación, en parte fue pagado por el Ministerio de Educación, mientras que la propia comunidad debió reunir los fondos restantes. Hacia 1989 se habían construido 109 escuelas, con un cuerpo docente de 1653 personas y 63.000 alumnos. La tasa de analfabetismo alcanzaba el 3.5, un nivel más bajo que el promedio del país.

En lo que hace al área de salud, la infraestructura consiste en 2 hospitales, 8 centros de salud (cuatro nacionales y cuatro municipales), 5 módulos pertenecientes a una organización cristiana, y 39 módulos de servicios básicos integrados salud-educación. Son 239 las personas afectadas a estas actividades, incluyendo médicos, auxiliares, enfermeros y personal administrativo. El Consejo de Salud de la CUAVES (conformado por los secretarios de salud de las manzanas, de los grupos residenciales y por mujeres voluntarias que trabajan en los módulos de atención) establece los planes de acción en el sector. Actualmente la tasa de mortalidad infantil en Villa El Salvador (67%0) es inferior a la del total del país (alrededor del 90 %0).

La condición autogestionaria de Villa El Salvador se basó en una estrategia de desarrollo que buscó resolver los problemas de ingreso y empleo de la comunidad a partir de la creación y estímulo de un sector de producción y de servicios. Este modelo de desarrollo previó también la utilización de insumos locales, buscando una mayor integralidad en los emprendimientos.

El proceso de desarrollo del Parque Industrial de Villa El Salvador fue complejo, que recorrió varias etapas. Azcueta señala que recién hacia 1980 comienza a cobrar mayor fuerza la actividad productiva en Villa El Salvador, con la multiplicación de talleres familiares,²²⁸ es decir más de ocho años después del inicio del poblamiento.

Si bien hasta 1983 administrativamente Villa El Salvador no poseía autonomía municipal (es decir que dependía de un Municipio vecino), el conjunto de las decisiones y planes de desarrollo fueron delineados por la CUAVES. En 1983, se le

²²⁶ A partir de la unidad territorial se construye el acceso a los servicios, a las actividades comunitarias, al trabajo, etc. Cada grupo de 18 a 24 manzanas define un grupo residencial. Este se caracteriza por poseer, en un área central, un local comunal, un jardín maternal, un centro de salud, un espacio deportivo y una plaza. A su vez, los grupos residenciales se agrupan en sectores (de alrededor de 20 grupos cada uno).

²²⁷ M.A.: "en Villa siempre fuimos muchos, desde el comienzo fuimos muchos, muchos niños especialmente. Por eso el primer objetivo de la gente fue la vivienda y el segundo la educación".

²²⁸ M. A. considera que estos emprendimientos familiares (producción de alimentos en pequeña escala, reparación de ropa y calzados, etc.) constituyen el primer movimiento económico Villa El Salvador, y que influyeron decisivamente en la distritalización de Villa, es decir en la creación de la Municipalidad independiente.

otorga rango de Municipio. El primer Alcalde del Distrito asume en 1984, y la Resolución N° 001 del Concejo Distrital fue el reconocimiento de la CUAVES como única organización representativa de toda la comunidad.

La existencia del Municipio permitió otorgar un mayor impulso a las actividades al proyecto del parque industrial. En 1986, en conjunto con APEMIVES (Asociación de productores de Villa El Salvador) se dan los primeros pasos más firmes hacia la construcción del parque. Con la asistencia técnica de ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) se reorientó el proyecto. El criterio fijado fue el de agrupar a las actividades de la misma rama de actividad en sectores adyacentes. Se identificaron siete actividades iniciales.²²⁹ Manteniendo el criterio de las áreas residenciales, en las áreas industriales se planteó la construcción de centros de servicios comunes, con servicios y maquinaria de uso común.²³⁰ La evolución de los centros de servicios por gremios ha sido desigual. Muchos de ellos fracasaron, pero estas experiencias sirvieron de base para la proyección de otras nuevas.

En marzo de 1991 – cinco años después de la primera iniciativa- operaban en el parque industrial alrededor de doscientas empresas, que empleaban a 1200 trabajadores. El 60% de éstos residía en Villa El Salvador. En 1997, las empresas del parque eran más de mil, e incluso en algunos casos con producción orientada a la exportación.

Si bien los problemas por resolver en Villa El Salvador son muchos, y los conflictos generados en su interior son importantes, en menos de treinta años se construyó una ciudad autónoma, con base económica propia. Para algunos autores, la rigurosidad de las condiciones iniciales es un factor a considerar entre las variables que incidieron en la forma que tomó la comunidad.²³¹ Para otros, fue decisiva la condición autogestionaria de la organización. Pero más allá de estos debates, debe destacarse la combinación de actores sociales implicados en el proceso. En Villa El Salvador se parte de una propuesta de organización y gestión descentralizada y participativa, pero en el marco de un proyecto orientador general. Así, en el desarrollo de las políticas “puramente sociales”, como salud y educación, participaron ONGs, organismos internacionales, beneficiarios y Estado. Pero estas intervenciones se reinscriben en un proyecto general que les da sentido y transcendencia temporal.

En 1988 la Prefectura de Porto Alegre puso en marcha un proceso de innovación y de aprendizaje sobre las nuevas formas de gobernar participativamente. En particular, la puesta en marcha del "Presupuesto Participativo" constituyó un hito en la conformación de nuevas formas de representación y participación.

El presupuesto participativo implica que los recursos fiscales de inversión (alrededor del 17% del presupuesto total) se canalizan a obras según las prioridades decididas a través de asambleas zonales y de comisiones temáticas (transporte y circulación, salud y asistencia social, educación, cultura y recreación, desarrollo económico y tributación, organización de la ciudad y desarrollo urbano).²³² En la definición del presupuesto del año 1993, formaron parte de la discusión alrededor de 10.000

²²⁹ Estas son: carpintería de madera, carpintería metálica, fundición, confecciones, calzado y productos de cuero, artesanía y alimentos.

²³⁰ En el parque industrial se da una combinación de propiedad privada y colectiva. Así, los lotes y los talleres pertenecen a sus dueños, mientras que los centros de servicios pertenecen a cada rama, son propiedad de todos los talleres que la integran.

²³¹ “Si bien ese espacio social se halla determinado contextualmente por necesidades de autoconservación, es decir, por necesidades de vivienda y alimentación, de empleo y trabajo, su constitución implica una gradual y conflictiva toma de conciencia de una situación real e históricamente compartida: ellos perciben que están en un arrenal, sin alumbrado, sin agua potable, con calles sin pavimentar, pistas sin asfaltar, sin transporte adecuado, carentes de protección policial, sin centros de recreación para los niños, víctimas de enfermedades, víctimas de las crisis y políticas económicas de todos los gobiernos. Esta autopercepción constituye el piso de la generación de autoconciencia, de la autodeterminación y la búsqueda de la autorealización, colectiva e individual”. (Coronado del Valle, 1996).

²³² Esto no excluye que además parte los ingresos presupuestarios deban gastarse obligatoriamente en rubros determinados porcentualmente por ley (educación, salud, fondos de cultura y arte, etc.)

personas y 650 entidades.

Fedozzi (1994) señala que "la experiencia trazada por la Administración Popular de Porto Alegre (...) destaca la importancia de considerar una resolución positiva entre tres dimensiones básicas necesarias en los gobiernos democráticos y populares: a) la relación entre los conceptos de "eficiencia" y democracia como atributos de gobernabilidad; b) la relación entre la inversión de prioridades y la construcción de un proyecto global para la ciudad; y c) la relación positiva entre lo técnico y lo político en los procedimientos de acción participativa." (pág. 25)

Más allá de las lógicas turbulencias derivadas del proceso,²³³ el gobierno local logró legitimarse y ser reelecto en una ciudad de un millón trescientos mil habitantes, de los cuales la cuarta parte está en condiciones de pobreza absoluta.²³⁴

¿Qué tipo de acciones de gobierno han sido realizadas en este marco? ¿Qué sucede con las políticas sociales? El abordaje propuesto desde la Prefectura implica una fuerte interacción entre política social y económica.

Los programas desarrollados son numerosos, y combinan iniciativas destinadas a la transferencia de medios y a la mejora de condiciones de vida a los sectores populares, con promoción de actividades económicas. En el primer grupo se destacan:

- establecimiento de ferias modelo (con reducciones de entre 10% y 40% debajo de la media de precios en los supermercados);
- centros de oferta (lugares en la periferia de la ciudad habilitados para la venta directa de productos agrícolas a precios mayoristas por parte de pequeños productores rurales de la región);
- mercados hortícolas,
- compras colectivas, (grupos de compra de bajos ingresos, gerenciados por pobladores de barrios o por trabajadores en sus empleos);
- programas de merienda escolar en escuelas municipales;
- programas de regularización fundiaria: de lotes urbanos ocupados por sectores populares

El segundo grupo comprende:

- acciones de apoyo a la pequeña y mediana industria;
- promoción del parque industrial;
- incubadora de empresas tecnológicas;
- proyecto de Banco de Fomento para microempresas;
- centro de informaciones sobre oportunidades de pequeños negocios, conectado con el *Trade Point* nacional e internacional;
- estudios participativos con entidades corporativas y universidades sobre el desarrollo de un Polo Tecnológico, una red de centros de investigación, industria y servicios para la modernización de la industria y la atracción de nuevas actividades;
- programas de ocupación e ingreso, procurando la realización de obras públicas de modo de maximizar esas variables entre los sectores desempleados.

Este conjunto de medidas se articula en el Plan de Desarrollo Económico del Municipio

²³³ "(...) la realización de políticas de cualificación de los servicios públicos y de proyectos especiales de interés más global para la ciudad (...) junto con el proceso de inversión de prioridades y de maduración de la participación popular en el presupuesto a partir del tercer año de gestión, fueron los factores de más peso en la creación de un arco social que impidió el aislamiento político de la administración..." (Fedozzi, 1994, pág. 25)

²³⁴ En 1988 el Frente Popular, hegemonizado por el Partido de los Trabajadores (PT), triunfó con el 33.5% de los votos válidos, volviendo a ganar el PT en 1992 con el 60,7% y en 1996 con el 54,6%.

de Porto Alegre (PDE). El PDE consta de tres directrices complementarias: "Dinamización de la Economía de la Ciudad", "Calidad de vida para los excluidos" y "Cualificación de la ciudadanía". La primera se centra en el crecimiento económico (con desconcentración de la economía y distribución de la renta). La segunda tiene como objetivo responder al agravamiento de la situación recesiva y al desempleo estructural. La tercera constituye ..." el presupuesto político que corresponde a la construcción de una ciudad más democrática, participativa y menos alienada." (Prefeitura de Porto Alegre, 1994)

La experiencia de Porto Alegre lleva ya nueve años de existencia. La masividad y amplitud de la participación parece garantizar la continuidad de este modelo, transformando las decisiones y programas de un gobierno en políticas de toda la comunidad.

Análisis de casos y aprendizaje en política social

El panorama planteado es vasto, y multiplica las preguntas iniciales. La sociedad civil se heterogeneiza y los gobiernos locales se ven empujados hacia nuevos campos de intervención, y esa coyuntura de cambio abre la posibilidad de nuevas combinaciones y de explorar otro tipo de proyectos de acción. Las mismas políticas públicas en la ciudad registran variantes que van desde la reproducción de conocidos esquemas asistencialistas, pero a escala local, hasta la búsqueda de nuevas alternativas de desarrollo.

Generar propuestas alternativas sobre política social urbana requiere de una comunidad de actores de amplio alcance y diversidad de puntos de vista. También es necesario acelerar el proceso de aprendizaje horizontal, para recuperar las experiencias que se están dando en América Latina, ampliando el campo de visión y proposición de los actores directamente implicados y de los analistas en este terreno.

A este propósito contribuyen sólo parcial y sesgadamente las colecciones de casos como la que hemos examinado aquí. Entre otras cosas, por el estilo monológico. Hasta puede interpretarse su formato de box como una señal de clausura al diálogo. Su presentación es muchas veces una autopresentación de parte de los promotores o bien una descripción de quien lo selecciona como ejemplar. Se aprende poco si no hay diálogo, exposición a la diversidad de puntos de vista y posibilidades de cuestionar esas presentaciones.

Otra limitación es el carácter de fotografía del caso en situación de "pose". Rara vez aparece la historia, el desarrollo de contradicciones y conflictos que caracteriza todo intento de modificar la realidad social. Es preciso oír todas las voces para reconstruir esa historia y aprender desde cada caso concreto lo que se puede aprender para otras experiencias y a la vez advertir lo que tiene de único, de no replicable.

A esto se suma otra duda: las autopresentaciones, además de parciales, pueden no ser genuinas. Es posible que la uniformidad que señalamos anteriormente no refleje tanto una homogeneidad real como una adecuación por el y al discurso dominante. Algo que contribuye a inducir la competencia por recursos y el papel hegemónico de los organismos de financiamiento en el campo de la política social. Para poder generar

respuestas colectivas eficaces y a tiempo es fundamental aprender de la propia experiencia dispersa en la región. Participar de otro tipo de intercambios, menos complacientes y más críticos de la propia experiencia.

En esta línea, se ha planteado la creación de un espacio que ofreciera información y diversos servicios de apoyo para agentes de promoción social, dirigentes sociales, investigadores, decisores de políticas públicas, ONGs, agentes de gobiernos locales, etc., y que a la vez generara un ámbito de discusión, intercambio de ideas y elaboración de propuestas: la URBARED²³⁵.

Se trata de una iniciativa conjunta del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (Buenos Aires) y del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. La propuesta implica una combinación de medios²³⁶, a fin de potenciar las posibilidades de cada uno de ellos y ampliar el espectro de participantes.

Una característica de este proyecto es que se propone incentivar el análisis y la sistematización crítica de experiencias relevantes, superando las presentaciones unilaterales y superficiales. Pretende hacer efectivo el potencial de los medios elegidos para lograr un pluralismo real en la comunicación de experiencias, que permita acumular y formular ideas sobre la base del examen crítico.

URBARED se basa en la necesidad de identificar, difundir y promover acciones innovadoras en el área de la política social urbana, promoviendo la utilización de la red como espacio de consulta a expertos, por parte de comunidades, gobiernos, ONGs, y demás actores sociales del campo. El proyecto se encuentra en sus inicios, y requiere de la participación activa de los diversos agentes urbanos de la política social, por lo que invitamos a todos los lectores a integrarse a la red.

²³⁵ <http://urbared.ungs.edu.ar>

²³⁶ Página web, bases de datos, correo electrónico, publicaciones en papel, encuentro de trabajo, creación y coordinación de redes y pasantías.

BIBLIOGRAFIA

- Altimir, Oscar y Beccaria, Luis, *Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en la Argentina*, Serie Informes de Investigación N° 4, Instituto de Ciencias, Universidad Nacional de General Sarmiento, San Miguel, 1998.
- Araújo, Carlos Henrique, Bolsa-Escola: Renda mínima associada à educação, POLIS, N° 30, 1998.
- Arocena, José, *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*, CLAEH-Nueva Sociedad, Montevideo, 1995.
- Autores varios, *Construyendo la ciudad con la gente. Nuevas tendencias en la colaboración entre las iniciativas comunitarias y los gobiernos locales*, Habitat International Coalition, 1998.
- Autores Varios, Políticas sociales urbanas. *Convocatoria al debate*, Red N° 5 "Políticas sociales urbanas" Programa URB-AL, Intendencia Municipal de Montevideo, Comunidad Europea, Montevideo, 1998.
- Abers, Rebecca, "From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil", Paper presented at the 39th Annual Conference of the Association of Collegiate Schools of Planning in Ft. Lauderdale, Florida, November 6-9, 1997.
- Balazote Oliver, Alejandro O. y Radovich, Juan Carlos, *Gran obra e impacto social en Pilquiniyeu*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1993.
- Banco Mundial, "World Development Report 1990", Washington, 1990.
- Banco Mundial, "Informe sobre el desarrollo mundial 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada", Washington 1995b.
- Banco Mundial, "Mejorar la calidad de los servicios urbanos: en busca de incentivos válidos", Washington, 1995a.
- Banco Mundial, "World Development Report 1994. Infrastructure for Development", Oxford University Press, Washington, 1994.
- Banco Mundial, "World Development Report 1997", Washington, 1997.
- Banco Mundial, *Combatir la pobreza. Informe sobre el desarrollo mundial, 2000-2001* (Primer borrador), 1 de enero de 1999, punto 4.3., <http://worldbank.org>
- Banco Mundial, *Comunicado de Prensa N° 99/2214/S*, 2 de junio de 1999, pag.7, <http://worldbank.org>
- Barbeito, Alberto C. y Lo Vuolo, Rubén M., *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*, Buenos Aires, Unicef- CIEPP- Losada, 1992.
- Beccaria, Luis y Carciofi, Ricardo, "Políticas públicas en la provisión y financiamiento de los servicios sociales. Aportes para una agenda de los años noventa", en Minujin, Alberto (ed.), *Desigualdad y exclusión*.

- Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo, Unicef/Losada, Buenos Aires, 1993.
- Beccaria, Luis y Quintar, Aída, *Empleo, estructura productiva y posibles acciones en la zona de San Nicolás, Ramallo y Villa Constitución*, Doc. De trabajo Nro. 17, Junio de 1994.
- Bianchi, Patrizio y Giuseppina Gualteri, *“Emilia-Romagna and its industrial districts: the evolution of a model”*, en: Leonardi, Robert y Raffaella Y. Nanetti (eds.), *The Regions and European Integration. The case of Emilia-Romagna*, Pinter Publishers, Londres, 1990.
- Bianchi, Patrizio, *“Construir el mercado. Lecciones de la Unión Europea: el desarrollo de las instituciones y de las políticas de la competitividad”*, Quilmes, Universidad Nacional de Quilmes, 1997.
- Bianchi, Patrizio, *An Industrial Strategy for Small and Medium-sized Enterprises in an Opening Economy. An European Perspective*, Universidad de Bologna, Italia, Washington, 1993.
- Bombarolo, Félix y Stein, Alfredo, *Las organizaciones no gubernamentales (ONGs): su rol en la problemática habitacional y en el desarrollo social de América Latina*, Buenos Aires, 1990.
- Bonin, Luís Carlos, *“A regularização fundiária e a democratização do solo urbano”*, en Panizzi, Wrana y Rovatti, Joao (orgs.), *estudos urbanos. Porto Alegre e seu planejamento*, Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 1993.
- Bonino, María, *El poder de los sueños, la fuerza del proyecto. Una experiencia de desarrollo local en Casabó*, Instituto de Promoción Económico Social del Uruguay-Doble Click, Montevideo, 1997.
- Borja, Jordi, Castells, Manuel, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, United Nations for Human Settlements (Habitat), Taurus, 1997.
- Britos, Alicia y Regent, Cecile, *“Reflexiones sobre políticas sociales urbanas y participación en la descentralización”*, en Autores Varios, *Políticas sociales urbanas. Convocatoria al debate, Red Nº 5 “Políticas Sociales Urbanas”*, Programa URB-AL, Intendencia Municipal de Montevideo, Comunidad Europea, Montevideo, 1998.
- Burga, Jorge y Delpech, Claire, *Villa El Salvador. La ciudad y su desarrollo. Realidad y propuestas*, CIED Lima, 1988.
- Caccia Bava, Silvio, Alcances e limites de programas municipais de renda mínima, POLIS, Nº 30, 1998.
- Calva, José Luis, *Costos sociales de la reforma neoliberal del Estado y principio de una estrategia alternativa en México*, en Vilas, Carlos (coord.), *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*, Nueva Sociedad, UNAM, México, 1995.

- Camacho, Patricia y Villalba, Vinicio, *Construcción de sistemas de comercialización comunitaria. El caso del programa Cacao de MCCH* (Ecuador), Maquita Cushunchic, Sociedad Internacional para el Desarrollo, Sustainable Livelihoods Programme, Quito, 1997.
- Campetella, María Andrea y González Bombal, Inés, *Historia del sector sin fines de lucro en Argentina*, mimeo, 1997.
- Castel, Robert, *Les métamorphoses de la question sociale (Une chronique du salariat)*, Fayard, Francia, 1995.
- Castells, Manuel, *La cuestión urbana*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 1974.
- Castells, Manuel, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Vol.1 y 2, Alianza Editorial, Madrid, 1996.
- CENOC (Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad), *Hacia la constitución del Tercer Sector en la Argentina. Las actividades de las Organizaciones de la Comunidad inscriptas en el CENOC 1997*, CENOC, Secretaría de Desarrollo Social, Buenos Aires, 1998.
- CEPAL, *Notas de la CEPAL*, N° 4, mayo 1999.
- CEPAL, *Notas sobre la economía y el desarrollo*, N° 612, febrero de 1998,b.
- CEPAL, *Panorama Social 1996*, <http://www.cepal.cl/espanol/publicaciones/ps96/psc41.html>
- CEPAL, *Panorama social de América Latina 1997*, Santiago, 1998 a.
- CEPAL, *Transformación Productiva con Equidad*, CEPAL, Santiago, 1990.
- CEPAL; *Equidad y Transformación Productiva: Un enfoque integrado*; CEPAL; Santiago, Chile 1992.
- CEPAL-UNESCO, *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*, CEPAL/UNESCO, Santiago, 1992.
- Chiara, Magdalena, *La focalización: del ajuste del gasto a la construcción de nuevas relaciones sociales*, Cuadernos de Antropología Social, N. 9, 1996
- Colucigno, Lucía, *Análisis de una unidad doméstica de los sectores urbanos de Buenos Aires*, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, mimeo, 1999).
- Comisión de las Comunidades Europeas, *Libro Verde. Política social europea. Opciones para la Unión*, Dirección General de Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos Sociales, 17 de noviembre de 1993.
- Comisión Europea, *Libro Blanco. La política social europea. Un paso adelante para la Unión*, Dirección General de Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos Sociales, 27 de julio de 1994.
- ²³⁷Coraggio, José Luis, *Ciudades sin Rumbo. Investigación urbana y proyecto popular*, SIAP-CIUDAD, Quito, 1991.
- Coraggio, José Luis, *Desarrollo Humano, Economía Popular y Educación*, Editorial AIQUE-IDEAS, Buenos Aires, 1995.
- Coraggio, José Luis, *“La Política Urbana Metropolitana Frente a la Globalización”*, EURE, Vol. XXIII, N° 69, Santiago, Julio 1997.

²³⁷ Los trabajos de José Luis Coraggio pueden consultarse en <http://members.xoom.com/jlcoraggio/index.htm>

- Coraggio, José Luis, “*Las propuestas del Banco Mundial para la educación: sentido oculto o problemas de concepción?*”, en: Coraggio, José Luis y Torres, Rosa María, *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*, 1a. Ed., Buenos Aires, Fundación Centro de Estudios Multidisciplinarios, Miño y Dávila Editores, 1998.
- Coraggio, José Luis, *Economía urbana. La perspectiva popular*, Quito, Abya Yala, 1998a.
- Coraggio, José Luis, *Economía Popular Urbana: Una nueva perspectiva para el desarrollo local*, Cartillas 1, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional del General Sarmiento, San Miguel, 1998 b.
- Coraggio, José Luis, *La gobernabilidad de las grandes ciudades: sus condiciones económicas (con especial referencia a la ciudad de Buenos Aires)*”, en: Venesia, Juan Carlos (comp.), *Políticas Públicas y desarrollo local*, Rosario, FLACSO, Centro de Estudios Interdisciplinarios, Instituto de Desarrollo Regional, 1998c.
- Coraggio, José Luis, “*Las redes de trueque como institución de la economía popular*”, en: Coraggio, José Luis, *Economía Popular Urbana: Una nueva perspectiva para el desarrollo local*, Cartillas 1, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional del General Sarmiento, San Miguel, 1998 d.
- Coraggio, José Luis y Cesar, Ruben, “*¿Qué debe hacer el gobierno local ante los grandes emprendimientos en el comercio minorista?*”, EURE, Nº 75, septiembre de 1999.
- Coraggio, José Luis y Torres, Rosa María, *Condiciones de reproducción y percepciones sobre la economía de los sectores populares en Managua*, Inédito, 1986.
- Coronado del Valle, Jaime, *La estructura de autoridad y representación en una comunidad urbana: la experiencia de la CUAVES 1971-1990*, en Coronado, Jaime y Pajuelo, Ramón, *Villa El Salvador: poder y comunidad*, CECOSAM-CEIS, Lima, 1996.
- Cortés, Rosalía, *La vulnerabilidad social. Marco teórico: Antecedentes históricos del concepto, dimensiones de análisis, de focalización y de intervención*, Secretaría de Desarrollo Social. Subsecretaría de Proyectos Sociales (SIEMPRO), mimeo, octubre 1996.
- Cortés, Rosalía y Marshall, Adriana, *Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los 90*, ponencia presentada al XXI International Congress of the Latin American Studies Association (LASA), Chicago, septiembre 24-26, 1998.
- Da Silva Telles, Vera, *No foi da navalha: entre carências e direitos*, POLIS, Nº 30, 1998.
- Danani, Claudia, “*Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto*”, en Hintze, Susana (org.),

- Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico, Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común, 1996.
- Danani, Claudia, Chiara, Magdalena y Filc, Judith, *El papel del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense en la reproducción de los sectores populares: una aproximación macroinstitucional*, Informe de Investigación, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, San Miguel, 1997.
- Davies, Brent y West-Burnham, John, *Reengineering & Total Quality in Schools*, Pitman Publishing, Londres, 1997.
- de Flood, M. Cristina V.(Coordinadora), *El gasto público social y su impacto redistributivo*, Secretaría de Programación Económica, Buenos Aires, 1994.
- de Leonardis, Ota, Mauri, Diana, Rotelli, Franco, *La empresa social*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1995.
- De Moraes Alfonsin, Betania, *Direito á moradia: instrumentos e experiencias de regularizacao fundiaria nas cidades*, IPPUR/UFRJ, Río de Janeiro, 1997.
- De Queiroz Ribeiro, Luis César, O Municipio e a reforma urbana: os desafios da política urbana redistributiva, Proposta, Año 22, N° 62, Septiembre de 1994.
- De Sanzo, Carlos, Covas, Horacio, Primavera, Heloísa, *Reinventando el mercado*, Ediciones del Programa de Autosuficiencia Regional, Buenos Aires, 1998.
- Defourny, Jacques, "Orígenes, contextos y funciones de un tercer gran sector", Revista de Economía & Trabajo, No.3, 1-6/1993.
- Díaz, Cristina, "El ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción", en: Venesia, Juan Carlos (comp.), Políticas Públicas y desarrollo local, Rosario, FLACSO, Centro de Estudios Interdisciplinarios, Instituto de Desarrollo Regional, 1998.
- Draibe, Sonia M., "Qualidade de vida e reformas de programas sociais: o Brasil no cenário latino-americano", Lua Nova, Revista de Cultura y política, N° 31, 1993.
- Durkheim, Emile, La división del trabajo social, Akal/Universitaria, Madrid, 1987.
- Dutra Fonseca, Pedro Cezar, *Inflación crónica y políticas sociales. El caso de Brasil*, en Vilas, Carlos (coord.), Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas, Nueva Sociedad, UNAM, México, 1995
- Elizalde, Antonio, *Nuevos Aportes para una Teoría de las Necesidades Humanas Fundamentales*, ponencia al Seminario Internacional "Desarrollo a Escala Humana en Práctica" realizado desde el 28/10 al 1/11 de 1996 en la Universidad Austral de Valdivia.
- Encontro Latino de Cultura e Socioeconomia Solidárias, *Carta de Porto Alegre*, Porto Alegre (Brasil), agosto de 1998.
- Esping-Andersen, Gosta, *The three worlds of Welfare Capitalism*, Princeton,

- Princeton University Press, 1990.
- Etzioni, Amitai, "*Positive Aspects of Community and the Dangers of Fragmentation*", *Development and Change*, Vol. 27, N° 2 (abril de 1996), pp. 301-314.
- Federico Sabaté, Alberto M. "*La planificación urbana periférica bajo inercia recesiva*", en Fernando Carrión (coord.) *Ciudades y políticas urbanas*, CODEL, Quito, 1992.
- Fedozzi, Luciano, *Poder local e governabilidade: o caso do Porto Alegre*, Proposta, Año 22, N° 62, Septiembre de 1994.
- Feldman, Silvio y Murmis, Miguel, *Diversidad y organización de sectores informales*, Instituto de Ciencias, Universidad Nacional de General Sarmiento, San Miguel, 1999.
- Fitoussi, Jean-Paul y Rosanvallon, Pierre, "*La nueva era de las desigualdades*", Buenos Aires, Manantial, 1997.
- Fleury, Sonia, "*Estado sem cidadãos. Seguridade Social na América Latina*", s.l.,s .ed., 1995
- Foucault, Michel, "*Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*", (1a. ed. 1975), México, Siglo Veintiuno Editores, 1987.
- Friedmann, John, *Empowerment (The Politics of Alternative Development)*, Blackwell, Massachusetts, 1992.
- Fundación Maquita Cushunchic Comercializando como hermanos, *Memoria Primer Encuentro Latinoamericano, Comercialización Comunitaria*, Quito, 11-21 de enero de 1991.
- Gaiger, Luiz Inácio, Besson, Marinês, Maccari Lara, Fernando y Sommer, Ivan, *A economia Solidária no RS: Viabilidade e Perspectivas*, Cadernos Cedope, Serie: Movimientos Socias e Cultura, Universidade do Vale do Rio Sinos (UNISINOS), Centro de Documentacao e Pesquisa (CEDOPE), Año 10, N° 15, 1999.
- García Canclini, Néstor, *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, México, Grijalbo, 1995.
- García Delgado, Daniel, "*Nuevos escenarios locales. El cambio en el modelo de gestión*", en: Venesia, Juan Carlos (comp.), *Políticas Públicas y desarrollo local*, Rosario, FLACSO, Centro de Estudios Interdisciplinarios, Instituto de Desarrollo Regional, 1998.
- García, Gonzalo Núñez, *De la autogestión vecinal a la producción autocentrada en Perú*, en : Nueva Sociedad (La tentación del Estado, demandas y experiencias), Caracas, No. 104, Noviembre-Diciembre, 1989.
- Gómez Calcaño, Luis, *Las ferias de consumo familiar del Estado de Lara, Venezuela: una experiencia de organización participativa*. Ponencia presentada al Seminario "Programas Sociales, Pobreza y Participación Ciudadana", Cartagena, Colombia, 12 y 13 de Marzo de 1998, BID, 1998.

- González Meyer, Raúl, *“Espacio local, sociedad y desarrollo. Razones para su valorización”*, Santiago, Ediciones Academia, PET, 1994.
- Gorz, Andre, *Metamorfosis del trabajo*, Editorial Sistema, Madrid, 1991.
- Grassi, Estela, Hintze, Susana, Neufeld, María Rosa, *Políticas sociales. Crisis y ajuste estructural*, Espacio Editorial, Buenos Aires, 1994.
- Hadjmichalis, Costis y Papamichos, Nicos, *“Desarrollo local en el sur de Europa: hacia una nueva mitología”*, en Estudios Regionales, N° 26, 1990.
- Haya de la Torre, Agustín, *Las políticas sociales en Perú*, en Vilas, Carlos (coord.), Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas, Nueva Sociedad, UNAM, México, 1995.
- Heller, Agnes, *Sociología de la Vida Cotidiana*, Ediciones Península, Barcelona, 1977.
- Hinkelammert, Franz, *“Democracia, estructura económico social y formación de un sentido común legitimador”*, en: Coraggio, J. L. Y Deere, C. D. (coord.), La transición difícil, Siglo XXI Editores, México, 1986.
- Hinkelammert, Franz, mimeo, s.t., s.l., s.f.
- Hintze, Susana (org.), *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*, Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común, 1996.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censo), *Encuesta permanente de Hogares*, Buenos Aires, octubre de 1997.
- Infante, Ricardo, and Tokman, Víctor, *Monitoring Poverty and Employment Trends: an Index for Social Debt*, PREALC, Programa Mundial de Empleo, OIT, Documentos de trabajo, N° 365, August, 1992.
- Instituto del Conurbano, El Buen Gobierno Local. *Experiencias en América Latina, Memorias de Encuentros Nro. 1*, Universidad Nacional de General Sarmiento, San Miguel, 1998.
- Intendencia Municipal de Montevideo, *Construyendo Ciudadanías*. Montevideo en Foro II, 1997
- Intendencia Municipal de Montevideo, *Plan Estratégico para el Desarrollo. Fase I*. Documento de Trabajo, 1994.
- Intendencia Municipal de Montevideo, *Propuesta para la formación de la Red “Políticas Sociales Urbanas”*, Programa URB-AL, octubre de 1997.
- Intendencia Municipal de Rosario, *“Plan Estratégico Rosario. Diagnóstico y Formulación”*, Rosario, 1998.
- IPPUR (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional), *Observatorio de Políticas Urbanas e Gestao Municipal*, Universidad Federal do Rio de Janeiro, 1997.
- Jacobi, Pedro, *“A percepção de problemas ambientais urbanos em Sao Paulo”*, en Lua Nova, N° 31, 1993.
- Kliksberg, Bernardo, *Repensando el Estado para el desarrollo social. Más allá*

- de convencionalismo y dogmas*, mimeo, Buenos Aires, s.f..
- Kliksberg, Bernardo, *Seis Tesis no convencionales sobre participación*, mimeo, Buenos Aires, s.f.
- Kohan, Gustavo y Fournier, Marisa, *La situación social local: la inserción laboral de los hogares de 4 partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Programa de Desarrollo Local, Serie Cartillas 2, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, San Miguel, 1998.
- Kontopoulos, Kyriakos M., *The logic of Social Structure*, Cambridge University Press, New York, 1993.
- Kusnir, Liliana, *La política social en Europa*, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, México, 1996.
- Laurell, Asa Cristina, "Pronasol o la pobreza de los programas contra la pobreza", en Nueva sociedad. Pobreza y políticas sociales, Nro.131, Caracas, Mayo-Junio 1994.
- Laurell, Asa Cristina, *Para pensar una política social alternativa*, en Vilas, Carlos (coord.), Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas, Nueva Sociedad, UNAM, México, 1995.
- Lo Vuolo, Rubén (comp.), "Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano", Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, 1995a.
- Lo Vuolo, Rubén, *A modo de presentación: los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano*, en: Lo Vuolo, Rubén (comp.), "Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano", Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, 1995b.
- Lockheed, Marlaine, y Verspoor, Adriaan M., *El mejoramiento de la educación primaria en los países en desarrollo: examen de las opciones de la política*, Washington, Banco Mundial, 1990.
- MacLeod, Greg, *The Knowledge Economy and the Social Economy: University Support for Community Enterprise Development as a Strategy for Economic Regeneration in Distressed Regions in Canada and México*, mimeo, enero de 1996.
- Mangabeira Unger, Roberto, *A alternativa transformadora. Como democratizar o Brasil*, Editora Guanabara Koogan S.A., Rio de Janeiro, 1990.
- Mansfield, Edwin, *Microeconomía. Teoría y aplicaciones*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 1987.
- Marshall, Alfred, *Principios de Economía*, Aguilar, Madrid, 1963.
- Martínez Omaña, María Concepción, "La descentralización en México. Gobierno local y política social: el caso de Aguascalientes", en Peñalba, Susana y Rofman, Alejandro (comp.), Desempleo estructural, pobreza y precariedad, Buenos Aires, Nueva Visión, 1996 .
- Max-Neef, Manfred, "Development and human needs", en: Ekins, Paul and Max-Neef, Manfred (eds.), Real-Life Economics. Understanding Wealth

- Creation, Londres y Nueva York, Routledge Press, 1992.
- MCC-Mondragón Corporación Cooperativa, <http://mondragon.mcc.es>, noviembre de 1996.
- Minujin, Alberto y Kessler, Gabriel, *La nueva pobreza en la Argentina*, Buenos Aires, Planeta Argentina, 1995.
- Mitlin, Diana and Satterthwaite, David, *Cities and Sustainable Development. Background paper for Global Forum 94*, Manchester, 24-28 de junio de 1994.
- Moon, Bruce E., *The Political Economy of Basic Human Needs*, Cornell University Press, Nueva York, 1991.
- Moori-Koenig, Virginia y Yoguel, Gabriel, *El desarrollo de las capacidades innovativas de las firmas en un medio de escaso desarrollo del sistema local de innovación*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto de Industria, Documento de Trabajo 9, 1998.
- Murmis, Miguel y Feldman, Silvio, "La heterogeneidad social de las pobreza", en Minujin, Alberto *et al*, Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina, Buenos Aires, Losada, 1992.
- Murphy, James Bernard, *The Moral Economy of Labor*, Yale University Press, 1993.
- Naciones Unidas, "Agenda 21: Programme of Action for Sustainable Development", Nueva York, 1992.
- Núñez S., Orlando, *La economía popular, asociativa y autogestionaria*, CIPRES, Managua, 1996.
- Offe, Claus, "Contradicciones en el Estado de Bienestar", México, (1990), Alianza Editorial, 1988.
- Offe, Claus, "Un diseño no productivista para las políticas sociales"; en Lo Vuolo, Rubén (comp.), *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, 1995.
- Olivera Cárdenas, Luis, Piazza, María del Carmen, Vergara, Ricardo, *Municipios: desarrollo local y participación*, Lima, Desco, 1991.
- Pajuelo, Ramón, *Villa El Salvador en su bibliografía*, en Coronado, Jaime y Pajuelo, Ramón, *Villa El Salvador: poder y comunidad*, CECOSAM-CEIS, Lima, 1996.
- Pegoraro, Juan, "Teoría Social, Control Social y Seguridad", en Pavarini, Massimo y Pegoraro, Juan, *El control social en el fin de siglo*, Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común, Buenos Aires, 1995.
- Peñalva, Susana, "Crisis y mutación del modelo de protección social "universalista". Una aproximación al cambio de paradigma de intervención social del Estado en términos de la teoría de la regulación", en Peñalva, Susana y Rofman, Alejandro, *Desempleo estructural, pobreza y precariedad*, Buenos Aires, CEUR, Nueva Visión, 1996.
- PNUD- BID, *Reforma Social y Pobreza. Hacia una agenda integrada de*

- desarrollo, 1993.
- PNUD, *"Human Development Report 1990"*, Nueva York, Oxford University Press, 1990.
- PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1998*, Ediciones Mundi Prensa, 1998.
- Polanyi, Karl, *La Gran Transformación*, Juan Pablos Editor, Mexico D.F., (1ra. Ed. 1947), 1975.
- Prefeitura de Porto Alegre, *As ideias que vao mudar a cidade nos próximos anos*, Porto Alegre, 1993.
- Prefeitura de Porto Alegre, *Plano de desenvolvimento econômico. Cresciemento em todos os sentidos*, Secretaria Municipal de Producción, Industria y Comercio, Porto Alegre, 1994.
- Primavera, Heloisa, *La moneda social de la Red Global de Trueque en Argentina: ¿Barajar y dar de nuevo en el juego social?*, ponencia presentada al Seminario Internacional "Globalisation of Financial Markets and its Effects on the Emerging Countries", organizado por el Instituto Internacioanal Jacques Maritian, CEPAL y el Gobierno de Chile, Santiago, 29-31 de marzo de 1999.
- Programa URB-AL Europa-América Latina, *Carta de información Nº 9*, abril de 1999 b.
- Programa URB-AI Europa-América Latina, Red Nº 5, *Documento Base: "Las políticas sociales a comienzo del nuevo siglo"*, elaborado por Klaus Bodemer, José Luis Coraggio y Alicia Ziccardi, Unión Europea, Intendencia Municipal de Montevideo, abril de 1999 a.
- 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
- Quijano, Aníbal, *La economía popular y sus caminos en América latina*, Mosca Azul Editores, 1998.
- Quiroga, Agueda, *Aportes antropológicos al estudio las políticas sociales. El caso de un plan de asistencia alimentaria*, Tesis de licenciatura en Ciencias Antropológicas, Universidad de Buenos Aires, 1999.
- Razeto, Luis *et al*, *Las organizaciones económicas populares 1973-1990*, Programa de Economía del Trabajo, s.l., mayo 1990.
- Razeto, Luis, *"Educación popular y desarrollo local"*, ponencia presentada a las VI Jornadas Iberoamericanas de Educación de Adultos, San Bernardo, 24-28 de julio de 1989.
- Razeto, Luis, *"La economía de solidaridad en un proyecto de transformación social"*, en *Proposiciones. Marginalidad, movimientos sociales y democracia*, Volumen 14, Ediciones Sur, Santiago, 1987.
- Razeto, Luis, *Economía de solidaridad y mercado democrático*, Libros I y II, Programa de Economía del Trabajo (PET), Santiago de Chile, 1985, 1988.

- Razeto, Luis, *Empresas de trabajadores y economía de mercado*, PET, Santiago, 1991.
- Razeto, Luis, *Fundamentos de una teoría económica comprensiva*, PET, Chile, 1994.
- Reich, Robert B., *The Work of Nations*, Vintage Books, Nueva York, 1992.
- Revelli, Marco, *El "Tercer Sector", una revolución en la vida económica y social*, Plazapública, Revista de Política y Ciudadanía, N° 4, mayo-junio 1998.
- Rifkin, Jeremy, *El fin del trabajo*, Paidós, Buenos Aires, 1996.
- Riofrío, Gustavo, "Temas y problemas al mirar la ciudad de hoy: una visión interesada", en Pretextos, N° 6. 1994.
- Ribas Bejarano, Selva, Programas de renda mínima: a experiencia de Campinas, POLIS, N° 30, 1998.
- Rofman, Adriana, *Nuevos caminos para la participación social. Encuesta sobre el rol de las organizaciones sociales en la Argentina*, Gadis, Serie Estudios, Buenos Aires, enero de 1998.
- Rostagnol, Susana et al, "Las artesanas hablan... La Memoria colectiva de Manos del Uruguay", Montevideo, CIEDUR, 1988.
- Sahlins, Marshal, *Cultura y razón práctica (Contra el utilitarismo en la teoría antropológica)*, Gedisa, Barcelona, 1988.
- Salamon, Lester and Anheier, Helmut, *Social Origins of Civil Society: Explaining the Non-Profit Sector Cross-Nationally*, The Johns Hopkins University, Working Paper N° 22, agosto de 1996.
- Salamon, Lester, *The global associational revolution: The rise of the third sector on the world scene*, The Johns Hopkins University, Ocasional paper N° 15, abril de 1993.
- Sassen, Saskia, *Cities in a World Economy*, Pine George Press, Thousand Oaks, 1994.
- Sassen, Saskia, *The Global City*, Princeton University Press, Princeton, 1991.
- Schüldt, Jürgen, *Dineros alternativos para el desarrollo local*, Universidad del Pacífico, Lima, 1997.
- Storper, Michael, "Perspectivas para una política de desenvolvimento econômico e regional", Proposta, N° 62, Año 22, FASE, Río de Janeiro, Septiembre 1994.
- Tenti, Emilio, *Contra el Estado pobre para los pobres*, La ciudad futura, N. 12, septiembre-octubre 1988.
- Tenti Fanfani, Emilio, *Cuestiones de exclusión social y política*, en Minujin, Alberto (ed.), Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo, Unicef/Losada, Buenos Aires, 1993.
- Tetelboin H., Carolina, *La otra cara de la política social en Chile*, en Vilas, Carlos (coord.), Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas, Nueva Sociedad, UNAM, México, 1995.
- Topalov, Christian, *Le logement en France Histoire d'une marchandise*

- impossible*, PFNSP, París, 1987.
- Torrado, Susana, *La familia como unidad de análisis en censos y encuestas de hogares (metodología actual y prospectiva en América Latina)*, CEUR, Buenos Aires, 1984.
- Torres, Gabriel, *El derecho de "barzonear" y sus efectos políticos*, en Alonso, Jorge y Ramírez Sáiz, Juan M.(coord.), *La democracia de los de abajo en México*, UNAM, La Jornada Ediciones, Consejo Editorial del Estado de Jalisco, México, 1997.
- Touraine, Alain, *¿Podremos vivir juntos?*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1997.
- UNDP-UNCHS-World Bank, *Toward Environmental Strategies for Cities. Policy considerations for Urban Environmental Management in Developing Countries*, Washington, 1994.
- Zapata Velasco, Antonio, *Sociedad y poder local. La comunidad de Villa El Salvador 1971-1996*, DESCO, Lima, 1996.
- Ziccardi, Alicia (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Miguel Angel Porrúa-Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México, 1985.
- Ziccardi, Alicia, *"Instituciones y clientelas de la política social en México"*, en Peñalba, Susana y Rofman, Alejandro, *Desempleo estructural, pobreza y precariedad*, 1a. Ed, Buenos Aires, CEUR, Nueva Visión, 1996.