

BASES PARA UNA NUEVA GENERACION DE POLITICAS SOCIOECONOMICAS: LA ECONOMIA DEL TRABAJO O ECONOMIA POPULAR (1998) ¹

José Luis Coraggio

Los límites de las políticas sociales asistencialistas

Hoy forma parte del sentido común que la política económica hortodoxamente neoliberal no puede ser modificada, y que su papel consiste en facilitar el juego libre de las fuerzas del mercado y la acumulación-reorganización del capital. Según esa hortodoxia, 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.

Los costos humanos de redefinición de la 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 políticas sociales, pero redefinidas en su alcance y lógica, pretendiendo que internalicen los criterios y mecanismos de asignación de recursos del mercado, procurando una eficiencia definida como la asignación de fondos públicos de modo de lograr metas sociales fijas con costos mínimos.

Así, el sentido de las 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 la capacidad sociointegrativa del sistema económico que, librado a la lógica del mercado, se torna crecientemente excluyente. En cuanto al sistema fiscal se ha tornado cada vez más regresivo, 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.² En tanto se acepta “no tocar la economía”, la voluntad política remanente no es suficiente para contrarrestar la fuerza de sus efectos perversos.

En realidad, en el contexto de un Estado sometido al costo de una deuda externa creciente y de las presiones para reducir su peso en la economía, la política social focalizada se torna cada vez más un recurso de eficacia decreciente, por la pérdida de calidad de sus servicios “básicos” y porque su eficacia para resolver los problemas que encara depende de la calidad

¹Versión revisada de la presentación realizada en el Encuentro de Cultura y Socioeconomía Solidaria, PACS, Porto Alegre, Agosto 1998.

²Ver F.Hinkelammert, “Democracia, estructura económico social y formación de un sentido común legitimador”, en J.L.Coraggio y C.D.Deere (Coord.), La transición difícil, Siglo XXI Editores, México, 1986.

de un contexto económico y sociopolítico al que nunca podrá suplir. Y ese contexto hoy fagocita las mejores intenciones del asistencialismo.

Por otra parte, las nuevas políticas sociales de corte neoliberal son de escasa legitimidad social. En efecto, crecientemente la focalización da acceso exclusivo a los sectores de pobreza extrema (el caso de Chile es el más claro como modelo de focalización), segregándolos de la sociedad y generando una resistencia creciente de la clase media a sustentar esas políticas con sus impuestos, pues han dejado de ser recipientes 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 *de largo plazo* 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 actores directos, el asistencialismo focalizado es apenas la otra cara de la irracionalidad de conjunto de un capital que opera sin otros límites que la competencia. Sin cambios mayores, la tendencia es a que la creciente ingobernabilidad social requiera recursos crecientes del Estado y la sociedad, recursos cuyo uso asistencialista apenas aliviará la pobreza extrema. Esto acelerará la caída de parte importante de los sectores medios y sus recursos hacia formas degradadas de la vida social, 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 ricamente heterogénea pero integrada en un sistema dinámico e interdependiente. Esto se hace tanto más evidente cuando la política educativa se convierte en la principal *política social compensadora* dirigida por los principios neoliberales cuantitativistas, centrados en lograr las metas de cobertura de la enseñanza básica al mínimo costo posible, en lugar de ser encarada como la principal *política de inversión de la calidad de cuyo producto depende el desarrollo* nacional.

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.³ Volver a avanzar en el cumplimiento de los derechos humanos requiere el

³Aunque la diferenciación de lo que se considera “social” o “económico” debe ser discutida, mantendremos el primer término para referirnos a la asignación de recursos e incentivos regulada por criterios de distribución derivados de objetivos o principios directamente sociales, mediados política o ideológicamente. De los mecanismos de mercado resultan también efectos sociales, pero por la interacción “ciega” de unidades individuales en competencia, colusión o cooperación externa entre sí. Una política “socioeconómica” parte

desarrollo de nuevas estructuras socioeconómicas crecientemente autosustentadas, con dinámica propia, y 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 que es necesaria se justifique porque las nuevas estructuras generarán recursos para su creciente autosustentación y porque contribuirán al desarrollo general de la economía.

En el momento actual, la factibilidad de nuevas estructuras depende no sólo del test político, sino también de la posibilidad de rebalancear el poder económico, generando fuerzas directamente económicas (poder de mercado y financiamiento, comportamiento económico de las mayorías sociales, etc.) que moderen o regulen los mecanismos 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.

Mediante una reestructuración de la economía del trabajo, tan epocal como la que está experimentando la economía del capital, es posible desarrollar desde las grandes ciudades articuladoras de redes urbano-rurales un subsistema más orgánico de economía popular dirigida a la satisfacción de las necesidades de las mayorías, capaz de adquirir una dinámica parcialmente autosustentada a nivel local y regional, coexistiendo, compitiendo y articulándose -como sustrato de las PYMES, como oferente de recursos humanos atractivos para el capital, como comprador y proveedor, como contribuyente- con la economía empresarial capitalista y la economía pública.⁴

El punto de partida histórico para ese desarrollo posible es la matriz socioeconómica y cultural de los sectores populares urbanos, caracterizada, entre otras cosas, por una alta fragmentación y la pérdida de voluntad colectiva, 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 el industrialismo.

Es necesario advertir que la constitución de un subsistema de economía popular tiene importantes dimensiones culturales, que trascienden ampliamente los límites estrechos de la economía en el sentido que le dan la mayoría de los profesionales de esa disciplina. Así, supone potenciar el saber intuitivo -acumulado por los agentes populares en sus experiencias de producción y reproducción- 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 reinstalación de utopías sociales movilizadoras de la voluntad. Para ello se requiere de activistas, pastores,

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

⁴Sobre la visión de la economía urbana como compuesta por los subsistemas de economía empresarial, economía pública y economía popular, ver: Coraggio, J.L., *Economía urbana: la perspectiva popular*, ILDIS, ABYA YALA, FLACSO, Quito, 1998.

artistas, comunicadores, maestros y profesores, promotores, 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.

Pero la solidaridad orgánica que requeriría la constitución de un subsistema de economía popular no podría sustentarse solamente con acciones voluntarias de desarrollo de la conciencia,⁵ sino que se requiere la reestructuración de los sistemas de educación, de salud, de servicios públicos en general, así como la incorporación regulada de mecanismos automáticos, como los del mercado, para entrar en la dinámica de imitación, cooperación competitiva y difusión de la innovación que son necesarios para resistir masivamente la absorción-exclusión del capital.

Como el libre juego del mercado no produce organicidad sino fragmentación en estos sectores, 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 ligue a los órganos de la economía popular redirigiendo la coerción a su favor. Esto supone fuerzas políticas y gobernantes que se ubican históricamente como estadistas, y estén dispuestos a ir más allá del cortoplacismo clientelar, propugnando la instalación en el imaginario social de un proyecto nacional equivalente por sus alcances -aunque ajustado a nuestra época- al que orientó nuestro país desde mitad de siglo.

Esa tarea requiere recursos importantes y un amplio consenso social y político. En particular, si son redirigidas, las políticas y programas “sociales” tienen un alto potencial para desarrollar esas bases económicas más autónomas de reproducción de los sectores populares urbanos, promoviendo el desarrollo de una economía popular urbana.⁶ Esto puede lograrse, por ejemplo:

1. reorientando paulatinamente los medios que hoy se usan para la mera sobrevivencia -inmediata y dependiente- de los sectores populares, hacia el desarrollo de sus capacidades y recursos productivos, fortaleciendo la eficacia de sus instituciones solidarias e incrementando su competitividad en los mercados,
2. acompañando las políticas sociales con reformas legales y con políticas económicas que reconozcan la eficiencia social de los emprendimientos populares, y los estimulen,
3. acompañando las políticas sociales con políticas culturales de fortalecimiento y promoción de comportamientos que valoricen y promuevan horizontalmente una creciente calidad de los productos de actividades económicas populares y una mayor autonomía de esos sectores respecto a políticas paternalistas y a la maquinaria cultural de las grandes corporaciones,

⁵En 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 que produce la crisis estructural del sistema capitalista.

⁶Dicho potencial actualmente no es utilizado, en tanto se promueve exclusivamente una solidaridad mecánica entre los sectores más pobres.

4. 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 de la Economía Popular,
5. generando una mayor eficiencia a través de intervenciones externas sinérgicas, superando la focalización -que sólo se justifica en emergencias coyunturales- so pena de eternizar una sociedad dual, pasando de tener como contrapartida masas homogéneas de beneficiarios pasivos y aislados, a la coestión con comunidades heterogéneas, organizadas y capaces de discutir las prioridades, superando la actual fragmentación y dispersión de la política social.

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 entre redes y de la sinergia en el uso de recursos propios y externos de la economía popular (hipótesis contraria a la sectorialización y fragmentación que hoy predominan en las políticas y programas sociales existentes).

El potencial de desarrollo de una economía popular más orgánica depende -a igualdad de otras condiciones- de la *diversidad ecológica y social* del habitat urbano productivo-reproductivo local en que se desenvuelven los grupos domésticos (hipótesis que contraría las propuestas de lograr el desarrollo humano sustentable por la vía de la focalización de las políticas sociales *en zonas homogéneas de máxima pobreza*). Una política eficiente de superación de la pobreza de manera económicamente sustentable, 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, y que cuentan con recursos materiales y culturales significativos para un proceso donde la capacidad de iniciativa, el acceso al conocimiento y al aprendizaje reflexivo sobre las propias prácticas son centrales.

Los efectos 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 sustentables 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.

Esta perspectiva realza el *efecto económico estructurante* (y no meramente compensador externo) de una nueva generación de políticas sociales (o políticas “socioeconómicas”), cobrando nueva significación como eje de acción para un desarrollo humano *autosustentable*. La opción que se plantea es entre:

(A) la actual política social de corte neoliberal, menos costosa de fondos públicos, dirigida a mantener al segmento de unidades domésticas (UD) con NBI o ubicado por debajo de la línea de pobreza en niveles más soportables de vida, pero sin potenciar sus recursos productivos ni facilitar la realización de su fondo de trabajo, o

(B) una política socioeconómica, entendida como política de inversión para el desarrollo social, dirigida a potenciar las capacidades del conjunto de comunidades locales de UD,

integrándolas al sistema económico, fortaleciendo sus recursos productivos y la sinergia que puede brindar el desarrollo participativo de la economía popular.

La segunda opción requiere del uso eficiente --como se viene sosteniendo en ciertas críticas de la política social--⁷ pero también de un mayor volumen de recursos en el corto plazo. En cambio, en el mediano plazo, su relación costo-beneficio social es superior y además, sería crecientemente autosustentable, a condición de cambiar su sentido: de política compensadora a política de desarrollo basada en la potenciación de la economía del trabajo.

Las unidades domésticas: células de la economía del trabajo o economía popular

Cada grupo doméstico, célula de la economía popular, orienta sus prácticas económicas de modo de lograr la reproducción de sus miembros en las mejores condiciones a su alcance. La capacidad de cada UD o red de UD para potenciar y activar sus recursos y a fin de lograr ese objetivo depende de muchos factores, entre los cuales podemos mencionar:⁸

- I. la cantidad, mezcla y calidad de las capacidades de trabajo y recursos acumulados, y las inversiones posibles para su ampliación,
- II. el acceso a información pertinente para identificar opciones posibles, sobre los mercados y la tecnología disponible, la capacidad para comprender esa información para identificar posibilidades y convertir ideas en proyectos viables, etc.
- III. las posibilidades subjetivas de realización de capacidades y recursos potenciales, incluida la percepción de sus propias capacidades que tienen los miembros de la UD,⁹
- IV. la valoración que hace la sociedad de dichas capacidades y recursos, en particular los precios relativos del trabajo y los bienes y servicios que los agentes populares pueden ofrecer,
- V. los recursos colectivos y las políticas de los sistemas comunitarios y públicos de apropiación/ distribución de medios de producción y de vida,
- VI. su fuerza relativa a la competencia y otros poderes que enfrentan en mercados o sistemas de distribución, y
- VII. las normas jurídicas o morales imperantes que establecen qué acciones son legales y/o correctas.

El desarrollo de un sistema de economía popular supone transformaciones fuertes en la matriz socioeconómica popular, apoyadas en el reconocimiento de su punto de partida, que debe ser examinado en sus múltiples niveles y relaciones:

- las formas predominantes y tendencias de la organización interna del trabajo doméstico,
- la composición y condiciones de las actividades de trabajo asalariado, por cuenta propia mercantil o voluntario del conjunto y diversos sectores de UD, su productividad y calidad, etc.

⁷Bernardo Kliksberg: "Hacia una nueva política social. Más allá de mitos y dogmas".

⁸ Este listado es una versión revisada del incluido en "El trabajo desde la perspectiva de la economía popular" (1996).

⁹ 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, etc.). Otras pueden ser intuitivas pero desconocerse las condiciones para su efectivización.

- su participación relativa 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 participan (segmentación, relaciones de poder, etc.) así como las condiciones de su competitividad respecto al sector empresarial capitalista.
- los intercambios de ayuda económica recíproca entre hogares ligados por relaciones de afinidad (familiares, étnicas, de vecindad, ideológicas, etc.),
- la memoria histórica y el estado actual del asociacionismo cooperativo entre hogares para la satisfacción de necesidades comunes, la historia de emprendimientos individuales, familiares o colectivos, sus éxitos y fracasos,
- el conocimiento y la comprensión de la situación propia y de los demás y sus causas,
- la conciencia sobre su importancia y el grado de desarrollo de la participación comunitaria en la gestión del hábitat inmediato de vida,
- la participación de los diversos segmentos de UD en el sistema fiscal (impuestos y tasas pagados, transferencias recibidas),
- la participación comunitaria en la gestión de los sistemas de prestación de servicios públicos o quasi-públicos (salud, educación, saneamiento).

No sólo las relaciones cuantitativas entre recursos y variables económicas sino también la significación de ideas e instituciones asociadas a la economía popular 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 datos estrictamente económicos que produzca deberá realizarse en el contexto del conjunto de instituciones que constituyen la vida social de las mayorías urbanas y no de los valores y criterios propios del sistema empresarial capitalista, desde cuya perspectiva la economía popular aparece como “atrasada”, improductiva, etc.

La economía popular y el desarrollo local integrador

Es fundamental tener presente la diferencia estructural entre *un sistema de empresas capitalistas*, cuyo objetivo es la acumulación de las ganancias de sus propietarios y que para ello manipulan el sistema de necesidades y contribuyen a satisfacer solamente las demandas solventes, y *un sistema de emprendimientos de economía popular*, cuyo objetivo es la satisfacción de las necesidades de sus miembros y que acumula sólo como condición de la mayor eficiencia en el logro de ese objetivo. La vinculación entre ambos sistemas es necesaria, pero los términos del intercambio entre ambos debe ser redefinida mediante la democratización del poder social y político, si se quiere conducir a un mayor balance dinámico entre ambos y contribuir así a resolver de manera económica y políticamente sustentable los problemas sociales que genera la exacerbación del modelo de sociedad de mercado.

El tiempo de concreción de una economía que incluya en pie de igualdad la economía pública, la economía empresarial y la economía popular 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 sin esperanzas el derrame del capital global.

Pero no necesariamente esta propuesta debe entrar en colisión con los intereses de la política o de la acumulación. Reclama, sí, otro estilo de mediación política, más cercana al papel del estadista y la concertación que al del puntero y la manipulación de los intereses. Tampoco debe darse necesariamente un antagonismo entre los intereses de la economía popular y los de importantes sectores empresariales. En efecto, la competitividad sistémica sólo puede sustentarse en sociedades más cohesionadas, más democráticas, donde las capacidades humanas puedan desarrollarse en lugar de degradarse.

Particularmente esto es así en relación a las redes de PYMEs en distritos industriales y las aparentemente irreproducibles 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 voluntarista de una organización ajena, ni menos 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 experiencias enraizadas en el punto de partida de las prácticas económicas de los sectores populares, que vayan decantando, a través del aprendizaje reflexivo, nuevas pautas de comportamiento más eficaces y eficientes desde la perspectiva del desarrollo. A ello puede contribuir decisivamente la conjunción de una acción mancomunada de activistas sociales a cargo de programas de desarrollo local, centros de investigación y formación, y agentes políticos que compartan el paradigma de un desarrollo desde lo local que tenga como uno de sus pilares la conformación de un sistema de economía popular.

El apotegma: “pensar globalmente, actuar localmente” 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 inmediateista y adaptativo, sin la guía del pensamiento prospectivo sobre los sistemas a los que pertenecemos. De lo que se trata es de pensar todas las condiciones de posibilidad del desarrollo local, y de actuar reflexivamente para lograrlas, superando el localismo y actuando crecientemente en redes orgánicamente integradas de ciudades y regiones, abandonando la noción de que el contexto global es un hecho natural inmodificable, generando propuestas de cambio basadas en una sólida práctica de desarrollo desde lo local pero con sentido nacional y global. Como intentamos mostrar en este trabajo, una parte importante de esa búsqueda es la revisión fuerte del paradigma hoy imperante de política social.