

Fernando Carrión, editor

**La ciudad construida**  
**urbanismo en América Latina**

FLACSO - ECUADOR  
JUNTA DE ANDALUCIA

© 2001 FLACSO, Sede Ecuador  
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador  
Télf.: (593-2) 232030  
Fax: (593-2) 566139

ISBN-9978-67-057-2  
Coordinación editorial: Alicia Torres  
Corrección de textos: Edmundo Guerra  
Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena  
Impresión: RISPERGRAF  
Quito, Ecuador, 2001

# Índice

Presentación . . . . .	5
Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina <i>Fernando Carrión</i> . . . . .	7
El regreso a la ciudad construida. La recuperación de la ciudad <i>Luis González Tamarit</i> . . . . .	25
Población urbana y urbanización en América Latina <i>Alfredo E. Lattes</i> . . . . .	49
Modelos de gestión en los centros históricos de América Latina y el Caribe En busca de la integralidad, la gobernabilidad democrática y la sostenibilidad <i>René Coulomb</i> . . . . .	77
De los ábsides urbanos <i>Ariel Núñez</i> . . . . .	97
La economía de las ciudades en su contexto <i>José Luis Coraggio</i> . . . . .	113
Elementos teóricos y metodológicos para el estudio de la ciudad global <i>Saskia Sassen</i> . . . . .	177
Algunas observaciones respecto a cómo el capital está reorganizando nuestro territorio <i>Alfredo M. Garay</i> . . . . .	199
Instrumentos de transformación del espacio urbano; presencia y operatividad en América Latina <i>Manuel Herce</i> . . . . .	233

Ordenación del territorio, desarrollo sostenible y planeamiento	
Reflexiones de un extranjero sobre la última década y apuntes para el futuro	
<i>José Román Ruiz</i> .....	247
Plan urbano ambiental de la ciudad de Buenos Aires	
<i>Silvia Marta Fajre</i> .....	257
Los centros históricos latinoamericanos y la globalización	
<i>Paulo Ormindo de Azevedo</i> .....	275
La centralidad urbana	
<i>Luis Prado Ríos</i> .....	289
La vivienda en los centros históricos	
<i>José Ramón Moreno García</i> .....	297
La vivienda urbana en el mejoramiento de los asentamientos precarios	
<i>Edin Martínez</i> .....	309
Infraestructura y servicios públicos en América Latina	
Colapso, privatización y alternativas	
<i>Emilio Dubau</i> .....	325
Urbanismo al eje	
El Plan de Ordenamiento Territorial y la Bahía de Montevideo	
<i>Hugo Gilmet</i> .....	343
Vivienda en centros históricos	
<i>Margarita Magdaleno</i> .....	367
Políticas de desarrollo y políticas de transporte urbano	
Coherencias y contradicciones	
<i>Oscar Figueroa</i> .....	377
La ciudad del deseo	
<i>Jordi Borja</i> .....	391
Algunos imaginarios urbanos	
desde centros históricos de América Latina	
<i>Armando Silva</i> .....	397

# La economía de las ciudades en su contexto

José Luis Coraggio

## Introducción\*

En trabajos anteriores se avanzó la tesis de que las regiones metropolitanas de América Latina no podrían resolver los graves problemas que experimentan si no asumían la necesidad de contradecir las políticas económicas y sociales neoliberales (Coraggio 1997, 1998a).

Por un lado, es preciso reconocer que, aún en aglomeraciones urbanas de gran peso nacional, como es el caso Buenos Aires para la Argentina, los procesos locales parecen perder especificidad y autonomía al estar atravesados y subordinados por procesos de orden global sujetos a la lógica del gran capital y sus poderes políticos afines. Por otro lado, es necesario visualizar la posibilidad de que, desde esas sociedades locales, emerjan nuevos sujetos colectivos y alianzas capaces de contrarrestar la destrucción de las bases económicas y naturales de la vida así como el empobrecimiento social que genera el libre movimiento del capital.

Una de las razones que hacen tan difícil ver esa posibilidad es la persistente ilusión de que la reestructuración de la economía global finalmente va a lle-

---

\* Este trabajo es producto parcial de una investigación enmarcada en el proyecto que el Instituto del Conurbano lleva a cabo en cooperación con otros centros latinoamericanos para confluir en el evento: *Las grandes regiones metropolitanas del Mercosur: entre la competitividad y la complementariedad*, (San Miguel, Buenos Aires), noviembre 2000. En su realización se contó con la asistencia de Fernanda Schilman. Agradecemos los importantes comentarios y aportes de Gabriel Yoguel, que sólo parcialmente pudieron ser considerados en la última revisión de este trabajo y que de ninguna forma lo hacen responsable por los errores y parcialidades que puedan subsistir. Se agradecerán los comentarios críticos o sugerencias de los lectores, que pueden hacerse llegar a mail to: jloraggio@fibertel.com.ar

var al crecimiento integrador de la periferia y, en particular, de los grandes sectores excluidos en la sociedad urbana. Otra ilusión, aparentemente promotora del activismo urbano, pero paralizante en cuanto a poder pensar otras alternativas estructurales, es la que apuesta a que la ciudad (cualquiera ella sea) podrá ubicarse competitivamente si hace lo correcto para atraer la inversión, el ingreso privado y fiscal y las fuentes de empleo que hoy escasean, retomando el camino del desarrollo autosostenido.

En tal sentido, este trabajo tiene la intención de afirmar que esas expectativas son efectivamente ilusorias. De hecho son parte de la ideología que pretende justificar la crisis social como resultado de haber negado, por demasiado tiempo, que la economía está regida por leyes naturales, intentando violarlas mediante la intervención estatal en el mercado y la defensa de derechos sociales universales.

Lo real es que no habrá desarrollo generalizado e integrador que venga de afuera. Lo real es que desde la práctica local, pugnando por otro desarrollo, hay que llenar el vacío de ideas alternativas con un programa que incluya la democratización efectiva del sistema político y del Estado, el cambio de las políticas estatales a favor de las mayorías, el desarrollo de estructuras económicas autosostenidas centradas en el trabajo, capaces de dar sustento tanto a la autonomía de los ciudadanos como al poder social y político que se requiere, para confrontar al gran capital en su propio terreno: el mercado y la política reales.

Aunque tal programa requiere de amplias alianzas sociales y políticas, locales, interlocales y regionales, se gana en claridad para pensar y actuar en cada campo de acción concreto si se adopta una posición estratégica a favor de las clases trabajadoras en toda su amplitud. Ello supone admitir, críticamente, la situación actual de anomia y el predominio de comportamientos reactivos de las mayorías ante el embate de las políticas de ajuste estructural. Pero, a la vez, supone valorar las iniciativas innovadoras o que recuperan las mejores tradiciones desde la sociedad y los atisbos de nuevos sujetos sociopolíticos. Supone también, advertir que existen recursos estatales, sociales y privados que pueden redirigirse para promover otro desarrollo mediante una estrategia compartida. En esto es fundamental recuperar y aprender de la historia y de las experiencias que los agentes tanto como las organizaciones populares o los gobiernos que asumen una democracia participativa, vienen realizando en nuestro continente y en otras regiones del mundo.

Dada la preeminencia que tiene en la agenda política latinoamericana, la crítica de la falsa expectativa que generan las políticas de ‘responsabilidad fiscal’

y de 'flexibilización laboral' como condiciones para alcanzar la competitividad, una competitividad cortoplacista que termina siendo definida a favor del gran capital y en contra de los trabajadores y de los sectores de pequeños y medianos empresarios nacionales vinculados al mercado interno. Lamentablemente, la Argentina y Buenos Aires son un caso de laboratorio para mostrar las falacias de esas políticas, por lo que se hará particular referencia al mismo.

Se pensó que las rigideces del salario –a menudo resultado de duras negociaciones– eran parte del problema que enfrentaban muchos países, contribuyendo a su alto desempleo; un mensaje estándar fue aumentar la flexibilidad del mercado de trabajo –el mensaje no tan sutil era: bajar salarios y despedir a los trabajadores innecesarios. Aun cuando los problemas del mercado de trabajo no son lo central de la problemática que enfrenta el país, demasiado a menudo se pide a los trabajadores que carguen con el peso de los costos del ajuste<sup>1</sup>.

Joseph Stiglitz, exVicepresidente del Banco Mundial (Stiglitz 2000).

## **El proceso global de reestructuración capitalista**

### *La lógica del mercado libre según el programa neoliberal*

El programa neoliberal afirma que el libre juego del mercado lleva al máximo crecimiento económico<sup>2</sup>. Se espera que un crecimiento suficientemente alto y sostenido llevará, a su vez, al incremento del empleo y los ingresos de toda la población de las regiones que sean competitivas en el mercado global, no así de las no competitivas, que pueden incluso acentuar su depresión y anomia.

Las reformas para liberalizar la economía intentan que en los mercados operen libremente la oferta y la demanda, aumentando la presión para competir entre empresas y entre lugares por las empresas. La hipótesis subyacente es

---

1 Traducción mía

2 Esta afirmación se sustenta en modelos teóricos de vertiente neoclásica cuyos presupuestos han sido cuestionados por sus contradicciones internas y por su no correspondencia con la realidad observable de los agentes económicos, sus competencias efectivas y sus comportamientos.

que todo país que quiera participar del mercado global deberá cumplir ciertas reglas del juego, condición, a su vez, para que el capital pueda ingresar atraído por las ventajas de rentabilidad que cada país puede ofrecer, en la confianza de que su cálculo no tiene más incertidumbre que la propia de un juego con múltiples oferentes y demandantes que compiten, o las derivadas de eventuales factores extraeconómicos de orden natural (cosechas, inundaciones, etc.)<sup>3</sup>. En teoría, los lugares de un país con políticas nacionales adecuadas a la receta neoliberal podrán competir a escala global si resisten la competencia de otros lugares en el mundo.

Todo país tiene posibilidades de competir en el mercado global; ninguno que implemente la receta puede quedar en condiciones de desequilibrio dinámico regresivo, alejándose de manera creciente del conjunto de equilibrios macroeconómicos, sociales, políticos y naturales que sustentan una sociedad viable<sup>4</sup>. En lo moral supone que quien propone con fuerza (casi imponiendo) estas recetas, las impone en todo el mundo, y que no hay otras fuerzas que las del mercado para avanzar hacia la competitividad por la vía de la innovación, la productividad u otros factores que se traducen en mayor rentabilidad. Todo esto no se está cumpliendo y, en consecuencia, no hay forma de comprobar empíricamente si se hubiera logrado evitar la espiral regresiva que hoy se manifiesta en regiones, países y casi continentes de la periferia mundial.

En teoría, las reformas del Estado en la periferia han sido dirigidas a anular su capacidad de modificar políticamente y, de manera impredecible, los parámetros del cálculo de rentabilidad y la rentabilidad misma. La sociedad no puede operar, a través del Estado, para contradecir los movimientos y modificar los rendimientos del capital ya invertido cuando las consecuencias sociales

---

3 No vamos a incorporar en este trabajo referencias a la asimetría de poder entre naciones, al incumplimiento de las recetas por los mismos países que sustentan estas tesis desde los organismos internacionales, etc. cuestiones documentadas por organismos insospechables como el PNUD. Ya iniciado el proceso de globalización de los mercados, parece que el capital efectivamente requiere la máxima flexibilidad para poder innovar libremente. Esto no justifica admitir que el capital especulativo hegemonice el proceso de acumulación, porque la acumulación del capital financiero privado no puede vincularse con el bienestar de la humanidad como parecería ser el caso (con contradicciones) de la acumulación del capital productivo. Ni el mismo orden capitalista podría aceptarlo pues puede conducir a conflictos que derivan en guerras. Organismos como el FMI y el Banco Mundial tuvieron alguna vez ese sentido.

4 Los recientes casos de Indonesia y el más actual de Ecuador muestra que ni la sociedad política internacional ni los organismos internacionales están dispuestos a atender a esos equilibrios, aún cuando se pongan en riesgo sus propias condiciones de gobernabilidad global. A la vez, se advierte el aprestamiento de mecanismos de represión internacional que suplirían la necesidad de revisar las recetas derivadas del pensamiento neoliberal.

no son las deseadas. A esto se suele hacer referencia como ‘seguridad jurídica’<sup>5</sup>. Si hubiera conflictos derivados de los intercambios o contratos, estos deberían llevarse a juicio, ante las cortes confiables de los países donde están jurídicamente radicadas las grandes empresas. El Estado debe, así, asegurar la estabilidad monetaria que requiere el cálculo de la corriente de ganancias futuras<sup>6</sup>.

Esta incapacidad del Estado para regular no implica la inexistencia de un sistema de normas que el capital debe cumplir (impuestos, regulaciones de comercio, laborales, medioambientales, etc.). Pero dado que casi cualquier norma aplicable a nuevas inversiones afecta a las ya existentes, esto prácticamente significa que el Estado pierde capacidad de intervención si ello implica desmedro de la ganancia del capital. Sin embargo, se acepta que el Estado sí intervenga y modifique las reglas del juego una y otra vez a favor de determinados sectores empresariales, generalmente los más concentrados, en contra de los sectores menos concentrados y de los trabajadores en general.

Las posibilidades abiertas por las nuevas tecnologías ‘supersimbólicas’, basadas en el conocimiento científico y en la producción, procesamiento e interpretación de información; la aceleración inédita del ciclo invención-innovación por el entrecruzamiento de descubrimientos, cambios tecnológicos y organizacionales, en un contexto sumamente competitivo marcado por suce-

- 
- 5 Por extensión indebida se ha pretendido incluir en la “seguridad jurídica” la impunidad de determinadas empresas, grupos económicos o personas sobre hechos ilegales cometidos en el pasado para obtener beneficios económicos ilegítimos. Por ejemplo: la estatización de deudas privadas de grupos que a la vez fugaron sus capitales fuera del país, los contratos leoninos logrados mediante colusión corrupta con funcionarios de gobierno, las transferencias de propiedad pública -a precios ficticios, o incluso negativos por los subsidios acordados o las formas de pago aceptadas (por ejemplo: bonos de la deuda devaluados en el mercado pero tomados a su valor nominal)- hacia nuevos o viejos grupos de inversores que se han convertido en nuevas fracciones del capital nacional asociados muchas veces a capital extranjero. En los casos de bienes o servicios transables, la estrategia de los grupos internacionales compradores, lejos de ‘salvar’ y volver eficientes a las empresas públicas, puede incluir el vaciamiento de la empresa para hacer lugar a las empresas monopólicas (como ha sido el caso de Aerolíneas Argentinas en manos de Iberia y American Airlines). En el caso de empresas dirigidas al mercado local cautivo, el capital global puede aumentar la eficiencia pero no pasar las economías a los consumidores, sino apropiárselas como ganancia extraordinaria protegida por el Estado, encareciendo los servicios y, por tanto, reduciendo la competitividad de la economía de los lugares a los que sirven. En ausencia de un Estado regulador, esas empresas tenderán a dejar sin servicio a los sectores que no son económicamente rentables (como puede ser el caso de amplias extensiones de asentamientos de bajos ingresos y sin obras de saneamiento básico).
  - 6 Si bien hay fracciones del capital dedicadas a obtener ganancias especulativas por las diferencias de cambio, incluso generándolas a costa de la estabilidad de las economías nacionales, el programa neoliberal pretendería que tales variaciones fueran las mínimas requeridas por el normal ajuste de las economías. Mientras no haya una moneda única a escala global, dependerá de la zona de influencia monetaria, comercial e inversionista en que se encuentre cada país a que moneda de país central deberá estar atada la moneda nacional.

sivas olas de centralización y concentración del capital, las empresas más avanzadas requieren poder movilizarse libremente entre productos, ramas, naciones y lugares, poder reorganizarse adoptando nuevos diseños, sistemas, formas organizativas y tecnologías según consideren apropiado para poder enfrentar la competencia<sup>7</sup>.

Como corolario, el neoliberalismo indica que, desde la perspectiva de los lugares, y de la periferia no desarrollada en particular, si quiere atraer la inversión capitalista para ubicarse en el mercado global como lugares productores (generando empleo local) y no sólo como consumidores, hay que competir ofreciendo altas tasas de ganancia y bajos riesgos. Es decir, aumentar la productividad del trabajo y bajar los costos locales –salariales y otros. Políticas como la flexibilización laboral pero también una reducción de los costos impositivos. Ante los efectos socialmente negativos de la reestructuración productiva, los Estados no cuentan con recursos suficientes ni para intentar compensar a los trabajadores temporal o definitivamente despedidos o a los jóvenes que no pueden conseguirlo por primera vez. Es más, al poner candados a la política fiscal, se asegura que habrá menos capacidad de gasto cuando más falta haga.

Si cada país se especializara en producir eficientemente algunos productos para el mundo, obtendría por el comercio internacional los recursos para, a su vez, importar las mercancías producidas en otros sitios. No es posible que todos los países tengan superávit comercial al mismo tiempo o que sean igualmente atractivos para el flujo compensador de capitales. En este esquema mercantilista habrá perdedores y ganadores en lo que se aproxima a un juego suma-cero. Los términos del intercambio no favorecen a América Latina. Así, en 1999 se cumplió con la indicación: se aumentó la productividad, se exportó más, pero a precios menores! Por lo demás, las ventajas competitivas basadas en la renta de recursos naturales no renovables tienen una prospectiva poco favorable, en un mundo en que las bases de la competencia deben actualizarse y renovarse continuamente. En todo caso, los ritmos de incremento de la productividad que caracterizan el inicio de esta ola de globalización no alcanzan ni en ‘las economías de mercado más avanzadas’ los niveles que logró el modelo industrialista en su apogeo (Castells 1997:98-99). Aún reconociendo las dificul-

---

7 Pretenden también aprovechar toda posibilidad de obtener rentas monopólicas, ganancias especulativas, etc., para asegurar la masa de capital que requiere la producción de bienes y servicios para un mercado global.

tades que apunta Manuel Castells acerca de la medición de las variaciones en la productividad en períodos largos cuando el contenido mismo de las actividades y sectores se está transformando (como ocurre sin duda con los ‘servicios’), se constata que en Estados Unidos, durante 1993 y 1994, mientras la productividad industrial habría crecido un 5,4%, los salarios reales del mismo sector habrían descendido un 2.7% (Castells 1997:106).

El mercado, por sí solo, no puede producir y legitimar una sociedad de mercado. No lo pudo bajo su etapa industrial, en que parecía capaz de subsumir toda la producción y la población económicamente activa bajo la forma capitalista. Aún así, debió convivir y requirió del Estado de bienestar para sustentar una relación gobernable entre economía y sociedad. Pero en ese caso el mismo modelo de acumulación requería de un Estado redistribuidor. La sospecha compartida es que, en su forma actual, el capital puede prescindir de ese Estado de bienestar y seguir acumulando por varias décadas más. Necesita, sin embargo, un Estado interventor que imponga el mercado global, desregulando en un sentido pero, regulando en otros. Sobre todo necesita un Estado capaz de sostener una sociedad dualizada y guardar las formas de la democracia, si es preciso mediante la manipulación simbólica, el asistencialismo y la represión.

El gran capital está pasando por otra etapa de avance sobre el trabajo y los sectores menos concentrados; para lograrlo avanza también sobre el Estado, para redefinirlo según requiere ahora su acumulación a escala global. En el sentido común, se instala la noción según la cual el Estado es, *por naturaleza*, más ineficiente y corrupto que la empresa privada, que sostener su nivel histórico de compromisos sociales y funciones de regulación económica pondría a la base económica de las sociedades en riesgo, que la burbuja social construida durante el auge industrializador se pinchó y no hay modo de reconstruirla ni tendría sentido dado que nos hemos liberado de un sistema indeseable. Se menciona como un éxito de la democracia, la reiteración de procesos electorarios, pero la crítica a la democracia real y en particular al sistema de justicia, es superficial; apenas un susurro en el discurso dominante. Se menciona como necesidad que el sistema político acuerde políticas de Estado más allá de los gobiernos de turno, pero hay poca referencia a la necesidad de revisar el contenido y el sentido de las políticas públicas. Se enfatiza el valor de la continuidad de las políticas económicas neoliberales, y se anatematiza a quienes sostienen que sin rectificarlas no habrá el tan mentado desarrollo humano. Se llega al absurdo de problematizar la gestión (por ineficiente) de malas políticas antes que el sentido de las políticas mismas.

Aunque los procesos de globalización del mercado capitalista tienen una dialéctica interna que parece cobrar vida propia, que la ideología presenta como ‘segunda naturaleza’, no son procesos con un único desarrollo posible ni carecen de sujetos intencionados. Hay poderosos actores representantes de grupos de empresas, así como representantes directos o putativos de unos pocos Estados centrales, que participan de una estrategia de transformación del mundo<sup>8</sup>. Dicha estrategia incluye imponer a otros Estados los modelos de reforma institucional, en buena medida mediante los préstamos de ajuste estructural (SAL) de la banca mundial, cuya consecuencia y *leit motiv* es la institucionalización de mecanismos y relaciones de fuerza de mercado dominadas por el gran capital, particularmente el financiero, con el correspondiente debilitamiento de las fuerzas nacionales que, en el pasado, lo hacían menos incompatible con una sociedad relativamente integrada, cuyo referente social eran el empresariado industrial nacional, la clase obrera y las clases medias<sup>9</sup>.

Como en otras épocas de revolución capitalista, el Estado no defiende a la sociedad ante los poderes del mercado, sino que impulsa e institucionaliza

---

8 Para Fiori (1998) ... “Contra a “economia vulgar” dos equilíbrios e dos mercados auto-regulados, a economia política clássica estudou a dinâmica da distribuição e acumulação da riqueza, e mais tarde, a estrutura das relações sociais de produção subjacentes à circulação de mercadorias. E hoje, *contra o novo pensamento vulgar que define a globalização como resultante exclusiva das forças de mercado*, a economia política reconhece as transformações ocorridas no plano da concorrência intercapitalista e do progresso tecnológico, mas considera incompreensível a ‘nova economia –mundo’ sem tomar em conta, simultaneamente, a oligopolização e financeirização do mercado, as mudanças nas relações sociais de poder e intensificação da competição interestatal, processos que se aceleram e mudam conjuntamente de direção a partir dos anos setenta. Considera, além disto, que a marca distintiva do actual movimento de internacionalização capitalista é a forma em que se deu a globalização das finanças viabilizada pelas políticas liberais de desregulação dos mercados, iniciada pelos Estados Unidos e Inglaterra, e alavancada pelo sistema de taxas cambiais flutuantes. Com relação ao comércio internacional o que se pode observar é que ele vem crescendo a uma velocidade inferior à da “época de uoro do capitalismo” e com relação ao sistema produtivo propriamente dito, nao se pode falar de jeito algum que já seja de fato global e indiferente do ponto de vista dos seus espaços de localização (Kregel, 1996). Pode-se mesmo afirmar que a globalização é um fato mas só é global do ponto de vista das finanças que passaram a operar num “espaço mundial” hierarquizando a partir do sistema financiero norte-americano e viabilizado pela política econômica do estado hegemônico imitada, de imediato, pelos demais países industrializados. Nesta economia política da globalização, os “mercados” cedem a posição teórica de sujeito do processo das transformações para os estados do “núcleo orgânico do capitalismo” somados à suas grandes empresas e bancos e aos novos atores em que se transformaram os grandes fundos de pensão e de investimento (Hirst & Thompson, 1996; Chesnais, 1996; Adda, 1996)”... (páginas 89 y 90).

9 La aceptación inicial de las reformas propuestas por el conservadurismo que vino desde el Norte, puso a estos países en condiciones de extrema debilidad para iniciar otro tipo de políticas. Se entró así en un círculo vicioso del ajuste sin límites y en la paradoja de que los países que, como Argentina, optaron por seguir la receta neoliberal, requieren cada vez mayores dosis de la misma medicina, aumentan su vulnerabilidad y pierden autonomía para responder con políticas específicas a su realidad concreta.

una sociedad de mercado<sup>10</sup>. En esto juega un papel especial la tecnocracia de los organismos financieros multilaterales, sometidas al poder de sus principales países accionistas o ganadas por la ideología del mercado total, con la compli- cidad que tienen con ellos sus contrapartidas nacionales<sup>11</sup>. A esto se suma la Or- ganización Mundial de Comercio, donde los países ricos están imponiendo su propio interés para regular/desregular el mercado mundial donde, ronda tras ronda, los gobiernos de los países periféricos admiten unas reglas de juego que los pone en manos de corporaciones y países ricos. Las consecuencias de la debilidad de la democracia son aquí evidentes. ¿Quién representa los intereses de las mayorías en cada país y en el mundo global? Las políticas se negocian a puertas cerradas. La gente se entera cuando ya es tarde, en buena medida por las consecuencias. Es interesante la reflexión que hace Joseph Stiglitz, al exami- nar su experiencia en el mundo de los organismos internacionales: “Si hay una

---

10 “...La estructura del mercado, por otra parte, al estar relacionada con un motivo propio peculiar, el mo- tivo del cambio o trueque, es capaz de crear una institución específica, que es el mercado. En definitiva, por este motivo el control del sistema económico por el mercado es de enorme importancia para toda la organización de la sociedad como un anexo del mercado. En lugar de estar encajada la economía en las relaciones sociales, las relaciones sociales están encajadas dentro del sistema económico. La importancia vital del factor económico para la existencia de las sociedades excluye cualquier 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 funcio- nar al sistema de acuerdo con las propias leyes”... Polanyi (1975), página 90.

11 “...“La instrumentación de la libertad en función de las elites nacionales se expresa muy bien en el lema que usan: La empresa privada produce libertad. En Costa Rica hay empresas que llevan el lema: Aquí se produce libertad. La libertad se produce como salchichas, igual como la democracia cabe en una carte- ra y viaja por avión. La empresa y el mercado producen libertad y la democracia la administra. La de- mocracia no la produce. Para que haya libertad tiene que admitir que la empresa privada la produce. Y la produce con completo altruismo. La libertad producida la regala gratuitamente a todos, mientras que los otros productos como refrigeradores, salchichas, etc., los vende. Pero la libertad, la regala. Esto lleva a la ideología actual de mercado. Cuanto más mercado, más libertad. Cuanto más Estado, menos liber- tad. La libertad aumenta al someterse el hombre ciegamente a una institución, que es el mercado, y al oponerse con la misma ceguera a otra, que es el Estado. La estructura, en el caso del mercado, hace libre y en el caso del Estado, esclaviza. Lo que hace libre es la ceguera completa, en caso a favor, en otro en contra. La elección entre mercado y Estado no tiene nada que ver con la solución de problemas con- cretos, sea del hambre, del desempleo, la destrucción de la naturaleza. Al contrario. Mirar problemas concretos es un peligro para la libertad, es producto de una estructura. Mercado sí, Estado no, no se re- fiere ni al aparato militar ni a la policía. Estos son aparatos que defienden el mercado frente al Estado. Cuanto más fuertes son, más libertad puede producir la empresa privada. De manera análoga, también producen libertad en el cual defienden al mercado.... La libertad es una institución que se llama merca- do. El hombre es libre cuando obedece ciegamente a las leyes de esta institución hasta la identificación completa en la muerte No debe reaccionar jamás frente a ellas. La institución mercado es *societas perfec- ta*, es sociedad total. En cuanto estructura, simplemente da libertad. Haga lo que haga el hombre, si lo hace dentro de esta estructura, está bien hecho. Produce libertad y está más allá de la mortalidad.”... Hinkelammert (1989), página 67.

cosa que yo aprendí en el gobierno es que la transparencia es más esencial, justamente, cuando el saber de los expertos parece ser más necesario”<sup>12</sup>.

¿En este contexto, qué significa la flexibilización laboral y/o la flexibilización del mercado de trabajo? Enfrentado a la competencia, el empresario debe reorganizar su empresa, redefiniendo sus productos, sus relaciones con otras empresas, con los mercados, la relación interna entre equipos, sistemas informáticos y trabajadores, dentro de esta última categoría, entre diversos tipos de trabajadores, diferenciados por sus conocimientos, sus disposiciones, sus habilidades y también sus costos. Si el empresario pretende seguir sin reestructurar su vieja empresa es más probable (aunque no necesariamente será así en todas las ramas) que tarde o temprano, la competencia lo desplace del mercado, perdiendo su capital. Si decide actualizarse, posiblemente tenga que incorporar o asociarse con otros capitales, lo que dependerá de la firmeza de su proyecto de transformación.

Una manera de retrasar este proceso es bajando costos ‘innecesarios’ del mismo proceso productivo. Por ejemplo, bajando los costos de los mismos trabajadores, o bajar los impuestos. Esto se puede lograr de manera más generalizada mediante ciertas medidas de política macroeconómica como una devaluación, que significa una fuerte baja generalizada de los salarios reales y precios relativos a favor de actividades productoras de bienes transables. O, mediante el desvío de la presión tributaria del capital a los consumidores. O, permitiendo que opere la ley de la oferta y la demanda en el mercado laboral: la libre competencia entre trabajadores por los mismos puestos de trabajo llevando a la aceptación de salarios menores, con menos beneficios indirectos, en condiciones de mayor intensidad o extensión de la jornada de trabajo. Esto puede hacerse con recambio de los trabajadores (se expulsa a los más caros para contratar los menos caros), sobre todo cuando esto implica dar por terminados legalmente los viejos contratos (pago de indemnizaciones) a un costo inferior a las ventajas de poder contratar personal nuevo, con las capacidades requeridas, sin exigencias, a menores precios y con contratos que no exigen las mismas condiciones (se vuelve formal el trabajo informal o en negro).

Ambos tipos de reajuste para aumentar la competitividad empresarial significan, en diversos grados y con diversos ritmos, creciente desempleo y subempleo,

---

12 En: Joseph Stiglitz, What I learned at the world economic crisis. The insider, en: *The New Republic*, 17 de abril de 2000. Excelente lectura para una crítica demoledora de los procedimientos pero también de la supuesta sabiduría de esos organismos.

mayor precariedad del empleo, baja de salarios directos y de beneficios indirectos. La doctrina neoliberal presenta el problema del desempleo y la caída en los ingresos del trabajo como un mal social pasajero, hasta que el capital termine su proceso de reestructuración. En el nivel individual, supone que un trabajador expulsado modifique sus exigencias para obtener otro trabajo, se recapacite para poder acceder a los nuevos trabajos demandados por las empresas o logre instalarse en algún 'nicho' como trabajador por cuenta propia. Para acelerar la recuperación del empleo se propugnan reformas impositivas que liberan al capital de pagar contribuciones asociadas al sistema de bienestar o capacitación de los trabajadores, o incluso se subsidia a los empresarios que contratan nuevos trabajadores<sup>13</sup>. Ambos mecanismos restan recursos al gasto social para compensar asistencialmente a los trabajadores más afectados por estas tendencias.

La reestructuración del sector empresarial sumada con los cambios de precios relativos y condiciones de competencia en los mercados para los bienes y servicios producidos por otras formas de producción (campesinado, artesanado, pequeño comerciante, microemprendimientos en general), con la reestructuración de la economía pública, tanto en lo que hace a la burocracia como a las empresas que se privatizan, los resultados son de extrema gravedad social y política.

El desarrollo empresarial, desde las grandes a las pequeñas empresas, se debe encuadrar en reglas del juego negociadas y acordadas democráticamente. Esto implica que ni los trabajadores ni los pequeños y medianos empresarios que aún sobreviven, cuyas empresas están amenazadas por la apertura deben ser meros tomadores de opción de políticas decididas a sus espaldas. No es lo mismo una política que institucionaliza de manera controlada un proceso de liberalización selectiva del mercado, que una política promonopólica y contraria a los trabajadores. Se trata de flexibilizar los procesos de producción privada y las estructuras estatales sin poner en riesgo las bases naturales, sociales y políticas de la nación.

---

13 Como se señala en Andrenacci *et al* (2000), "Allí donde se presentan como asistencia de capacitación, además, los programas constituyen 'trampas de pobreza', en la medida en que el receptor enfrenta el dilema de aceptar una capacitación que lo descalifica en el futuro como receptor, en el contexto de un mercado de trabajo fuertemente centrifugo, que no garantiza mínimamente su potencial empleabilidad" (pág. 79)

### *Las ciudades ante el programa de flexibilización laboral*

La problemática 'local' no tiene causas ni soluciones principalmente locales. El diagnóstico y las propuestas de política urbana, para las megaciudades y otras metrópolis latinoamericanas, no puede prescindir de un análisis local de lo local, pero tampoco puede estar limitado a él. La 'globalización' no es un proceso externo, ni el capital global está 'allá afuera'. La reestructuración de los sistemas globales y nacionales de poder social, económico y político atraviesa a las ciudades, introyecta sus valores y criterios de posibilidad estructurados como un nuevo sentido común, legitimador de una propuesta vaciada de desarrollo humano, basada en indicadores cuantitativos y estáticos antes que en la calidad de las relaciones y, sobre todo, negadora de las estructuras de poder como tema y campo de acción.

Por un lado, se erosiona la función del Estado como garante de derechos básicos de cada ciudadano, con independencia de su inserción en el mercado. Por otro lado, el capital tiene un punto central en su agenda referido a quienes logran insertarse en el mercado de trabajo, punto que unifica —con o sin matices— a las diversas fracciones del empresariado: se trata de *desregular las relaciones laborales*, permitiendo la libertad de contratación, reubicación y desconstrucción que, en parte, requiere la flexibilidad de los nuevos sistemas productivos<sup>14</sup>. Para ello se somete a los trabajadores a una dura competencia entre sí, en cada lugar y desde diversos lugares del mundo, bajando los salarios directos y los costos laborales asociados, es decir, eludiendo las contribuciones patronales vinculadas a la contratación de trabajadores asalariados. Tal reducción de costos, justificada en nombre de la imprescindible competitividad o del eventual incremento del empleo, tiene como contracara la pérdida de derechos sociales de las mayorías, derechos que se estructuraron a partir de las luchas obreras y del papel regulador del estado en nombre del bien público. Pero a la vez se acota el poder de los sindicatos para incidir en las políticas económicas y sociales.

Cómo señala la OIT (1998) la apertura al mercado global en América Latina trajo aparejado tres efectos no esperados: *inestabilidad e inseguridad labo-*

14 Esta generalización admite que en algunos sectores la estrategia del capital prefiera mantener a la mano de obra con las competencias incorporadas que requiere justamente para poder dar respuesta flexible a los cambios en las tecnologías y mercados. Incluso admite que, en algunos sectores, a las empresas les interesa remunerar mejor a los trabajadores y darles estabilidad. Pero ese tipo de actividades económicas no son las que predominan en nuestros países ni las que pueden ser atraídas para radicarse a menos que haya políticas activas dirigidas a generar un entorno favorable complejo, que emerge espontáneamente en escasos lugares y que las políticas neoliberales tienden a destruir en lugar de incentivar.

ral, iniquidad creciente en las condiciones de las clases trabajadoras, y disparidad social creciente como resultado de la exclusión del trabajo y todo lo que ello conlleva. Estos efectos están fehacientemente comprobados. Lo que no está comprobado es que sorprendiera a sus impulsores. Había anticipaciones claras y accesibles a quien quisiera oír las de que eso iba a ocurrir<sup>15 16</sup>.

Como consecuencia, comienza a perder sentido la diferenciación de los ochenta entre trabajo formal e informal pues, de ser excepción a superar, la informalidad se vuelve regla e incluso norma jurídica, con lo que deviene estadísticamente normal y jurídicamente legal<sup>17</sup> (ver cuadros 1 y 2). Como parte del mismo proceso regresivo, a la vez que la tecnología podría permitir significativas mejoras en la vida social, las formas más aberrantes del trabajo (infantil, forzado y hasta esclavo) toman fuerza renovada y se incorporan a la tímida agenda de las agencias que monitorean –sin un respaldo político equivalente al que

15 Por ejemplo, para el caso de México, esto ya había sido predicho en estudios realizados antes de que se diera la crisis del Tequila. Ver: Heredia *et al.* (1993). La tesis del estudio es que la justicia social y la eficiencia no tienen que estar en conflicto. El informe concluía que, luego de más de una década de ajuste estructural, no se había cumplido ni la meta del crecimiento económico autosostenido ni la del alivio de la pobreza. Indicaba que, por el contrario, la pobreza había aumentado y la distribución de la riqueza se había polarizado adicionalmente. Su presentación en el Encuentro de Washington del Grupo de Trabajo de las ONGs sobre el Banco Mundial desató una furiosa polémica con los personeros del Banco, pues México era su “caso estrella” en ese momento. Inmediatamente llegó el Tequilazo... Un reciente estudio (Artículo de Gustavo Garza en el Atlas Demográfico de México, 1999) indica que “el 66.5% de la población nacional requiere atención urgente”, con concentración en 10 estados, en especial las regiones indígenas, no sólo por falta de acceso físico sino por el alto costo de los servicios con relación a los escasos ingresos. Pero también se registra una fuerte concentración de excluidos dentro de las regiones metropolitanas (citado en: La Jornada, México, 26 de febrero de 2000). Ninguno de estos resultados es entonces una novedad sorprendente, si bien, como indica un informe reciente del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), el número de pobres aumentó en América latina entre 10 y 20 millones sólo en los dos últimos años. [www.ifad.org/home.html](http://www.ifad.org/home.html)

16 Por lo demás, la refutación de la predicción, basada en la teoría neoclásica, de que la apertura de los mercados produciría bienestar social sin necesidad del Estado, no está generando una rectificación de las políticas, sino apenas una adecuación del discurso, en lo que es difícil no interpretar como un intento de legitimar las instituciones y sus políticas ante la evidencia creciente de que los mecanismos del mercado global no generan las estructuras de equidad cuya ausencia fuera usada para justificar las reformas del Estado. El ejemplo más evidente es la asociación entre inflación e iniquidad. No se advierte un genuino interés por determinar cuál es el *trade-off* entre estabilidad monetaria y equidad bajo diversos supuestos de distribución del poder y la riqueza. Más bien se advierte el uso de recursos argumentativos que el mismo modelo epistemológico que sustenta esas teorías indica como no científico: el predecir un mayor bienestar sin especificar fecha ni lugar de realización. Dado que está afectando negativamente y de manera irreversible la vida de cientos de millones de personas, tal incoherencia no puede ya ser vista como un mero olvido en el juego académico de la producción de ideas.

17 El 85% de los empleos creados entre el 80 y el 97 fueron informales según ILO (1997). Ver OIT (1998), página 14. Ver también Tokman y Martínez (1999).

reciben las agencias financieras que monitorean el pago de la deuda externa o las reglas del comercio- el (in)cumplimiento de las convenciones internacionales. No se condicionan los créditos al cumplimiento de los acuerdos internacionales, en relación a los derechos del trabajador, tampoco.

El aumento del trabajo infantil es, tal vez, la premonición más fuerte de lo que pretende la flexibilización laboral. A partir del estudio sobre nueve países de América Latina que indica que “sin la aportación del ingreso de los niños trabajadores de 13 a 17 años la incidencia de la pobreza aumentaría entre un 10% y un 20%”<sup>18</sup>, UNICEF se pregunta ¿por qué no son sus progenitores desocupados los que reciben las ofertas de trabajo? y responde: “porque a los niños se les paga menos”... (como promedio la mitad de un asalariado adulto con siete años de educación), ... “porque son más maleables: harán lo que se les diga sin cuestionar la autoridad. Porque son más indefensos: es menos probable que se organicen para luchar contra la opresión y no responden cuando son objeto de abusos físicos. En resumidas cuentas, los niños tienen un empleo porque son más fáciles de explotar”. ¿Será que la flexibilización es un término sofisticado por volver a los adultos dominables como los niños?

**Cuadro 1: América Latina: estructura del empleo no agrícola, 1990 – 1996**

Porcentajes		
América Latina	Sector Informal	Sector Formal
1990	51,6	48,4
1991	52,4	47,6
1992	53,0	47,0
1993	53,9	46,1
1994	54,9	45,1
1995	56,1	43,9
1996	57,4	42,6

Fuente: OIT (1998:47)

18 CEPAL (1995), páginas 54-55, citado en UNICEF (1997:27).

¿Por qué en América Latina el Estado nacional persiste en ajustar la sociedad al proceso de acumulación y no a la inversa? No es posible contestar adecuadamente esta pregunta sin contextualarla en la historia política de estas últimas décadas, algo que supera el alcance de este trabajo. Sin duda, no puede ser atribuido a un proceso natural, sin relación con el poder y el dominio; pero aún en nuestros limitados regímenes políticos esas políticas, que siguen el dictado de las fuerzas dominantes, requieren un trabajo de legitimación<sup>19</sup>.

**Cuadro 2: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú: Estructura del empleo asalariado en la industria según la modalidad de contratación**

	Con contrato	Con contrato temporal	Sin contrato
<b>Argentina</b>			
1991	67.6	2.2	30.2
1998	62.0	3.6	34.4
<b>Brasil</b>			
1991	67.9 <sup>a</sup>		32.1
1996	65.4 <sup>a</sup>		34.6
<b>Chile</b>			
1990			
1996	74.7	9.6	15.5
<b>Colombia</b>			
1988	62.7	7.4	29.9
1996	65.4	7.7	26.9
<b>Perú</b>			
1989	55.0	16.1	28.9
1997	25.1	37.5	37.4

a Trabajadores 'con cartera' incluye trabajadores con contrato indefinido y con contrato temporal.  
Fuente: Tokman y Martínez (1999:60)

19 ¿Cómo denominar a estos regímenes políticos? La definición de poliarquía parece tan alejada de la realidad como tantas otras definiciones de democracia política: Para Dahl (1971) "...todos los ciudadanos deben tener la oportunidad de : 1) formular sus preferencias; 2) expresar sus preferencias a otros ciudadanos y al gobierno por medio de acciones individuales y colectivas; 3) que sus preferencias tengan el mismo peso que las de los demás ante el gobierno; es decir, que no sean discriminadas por el contenido o la fuente", citado en O'Donnell, (1997:221).

Para esto, los personeros del capital aducen justificaciones que, aunque resistentes por razones políticas o morales, a primera vista parecen difíciles de refutar en términos económicos. Primero, se fundamenta la apertura de los mercados nacionales como condición para realizar la promesa del acceso a los beneficios del progreso tecnológico. Segundo, se acepta que, dada la ubicuidad territorial de los procesos productivos y la revolución en las escalas y ritmos de producción y transporte -que hacen técnicamente posible producir desde cualquier región del mundo para vender en cualquier rincón del planeta-, es conveniente dar al capital la libertad de ubicar la producción donde sea más 'eficiente', para que todos gocemos de más productos con menores costos<sup>20</sup>. La justificación pretende cerrarse, en términos sociales, con la hipótesis que, en condiciones de competencia por el mercado global, las empresas se verán forzadas a pasar esos beneficios a los consumidores del mundo. Todo obstáculo al libre funcionamiento de los mercados impediría que esta ley se cumpla.

Lo curioso es que, abiertas las economías, el principal blanco de la lucha en defensa de la competencia no es la proliferación de megamonopolios sino las instituciones que intentan garantizar los derechos de los trabajadores. Esto se presenta bajo el término anodino de 'flexibilización' del mercado de trabajo. Se aduce que, de no aceptarla, los trabajadores perderán no sólo el empleo sino la posibilidad de insertarse en nuevas relaciones de trabajo, más creativas, más variadas, menos dependientes de poderes centrales, recuperando el control de los procesos de trabajo... Pero la flexibilización encierra un resultado contradictorio: por un lado puede generar ese efecto para quienes logran ser contratados como 'analistas simbólicos'<sup>21</sup> por el capital, pero, por otro lado, los expone es-

---

20 En efecto, la teoría neoclásica del mercado concluye que es mejor para el bienestar global que las actividades se ubiquen donde mayor sea la productividad y menores los costos. Esta regla se impone a los empresarios mediante la fuerza de la competencia. Como las empresas deben competir con sus rivales del mundo entero, para sobrevivir deben ubicarse en los lugares con mejores condiciones para abastecer al mercado mundial o serán expulsados o absorbidos por la competencia.

21 ... "Included in this category are the problem-solving, -identifying, and brokering of many people who call themselves research scientists, design engineers, software engineers, civil engineers, biotechnology engineers, sound engineers, public relations executives, investment bankers, lawyers, real estate developers, and even a few creative accountants. Also included is much of the work done by management consultants, financial consultants, tax consultants, energy consultants, agricultural consultants, armaments consultants, architectural consultants, management consultants, management information specialist, organization development specialist, strategic planners, corporate headhunters, and systems analysts. Also: advertising executives, and marketing strategists, arts directors, architects, cinematographers, film editors, production designers, publishers, writers and editors, journalist, musician, television and film producers, and even university professors".... Reich (1991), páginas 177 y 178.

tructuralmente a condiciones de vulnerabilidad y precariedad dada la competencia canibalista por las posiciones que desata el nuevo sistema. A la vez, excluye estructuralmente del trabajo asalariado a masas de ciudadanos que no tienen otro medio de acceder a la subsistencia. Todo ello es incompatible con cualquier definición moralmente aceptable de desarrollo humano.

En un mercado libre, algunas categorías de trabajadores a los que favorece la relación de oferta y demanda, obtendrán altos salarios y beneficios especiales brindados por las empresas; otros perderán ingresos e, incluso, la posibilidad de todo trabajo. Habrán entrado en la categoría de 'no empleables', al punto que sólo quede la posibilidad de asistirlos para que sobrevivan hasta el fin de sus días. Por otro lado, como las decisiones de localizar las inversiones están orientadas no por la necesidad de puestos de trabajo sino por la rentabilidad que, a su vez, depende de un complejo de factores de localización, en algunos lugares y países esas construcciones imaginarias, llamadas curva de oferta y curva de demanda, no se cruzarán a ningún precio de trabajo, por bajo que éste pueda llegar a ser. Todo esto genera segregación socioespacial, degradación y violencia social a la que los gobiernos locales se supone que deben dar respuesta.

A pesar de la globalización de los mercados, estos procesos pueden dar lugar a muchas variantes microeconómicas, que incluso varían con los lugares. El empresario puede reorganizar la empresa con la colaboración de los trabajadores o contra la voluntad de los mismos. Si los trabajadores no admiten el cambio, esto supone una rigidez que puede acabar con la empresa misma y por tanto los empleos por los que se luchaba. En el caso de las empresas estatales, estos conflictos devienen conflictos políticos al ser el estado mismo el empleador, que se manifiestan, de manera concentrada, en los lugares donde residen los afectados.

Una empresa puede despedir personal que no necesita, pero este personal no puede perder sus derechos sociales (interrupción de su acumulación de antigüedad para la jubilación, acceso a servicios de salud, etc.) si existe un sistema de seguridad local no vinculado a la condición de trabajador activo (empleado o buscando empleo). Una empresa puede poner en marcha -incluso en asociación con el sistema público de formación- un programa para recapacitar a parte de su personal para las nuevas funciones o bien preferir desprenderse del personal que, aunque 'recuperable', es considerado 'viejo' y con derechos adquiridos, con el fin de ganar en flexibilidad futura. En esto hay márgenes, modos y formas que no pueden atribuirse totalmente al juego de las fuerzas del mercado: cómo los gerentes, asambleas de accionistas, patrones, dirigentes sindica-

les, trabajadores, agencias de gobierno y hasta consumidores participan en la resolución de estos conflictos, en cada lugar, puede generar a variantes que no son menores en cuanto a las condiciones de vida que resultan para los involucrados.

El determinante general del nivel de ocupación local no es el precio local del trabajo. Es más, si lo fuera habría zonas de nuestros países en que se daría el pleno empleo, tan bajo es el salario que la gente estaría dispuesta a admitir por *algún* trabajo. Lo que determina que haya o no demanda de trabajo es la inversión del capital en la zona o el interés del capital por los factores productivos de la zona. Además, la presión que se ejerce sobre los salarios no está exenta de generar contradicciones entre sectores empresarios que tienen distintos intereses con relación a los trabajadores, como 'insumo' y como mercado.

¿Tiene límites la baja en los salarios? Podemos pensar en diversos umbrales que, a medida que se trasponen, tienen efectos sobre distintos sectores:

- un límite socio-político, que depende de la capacidad de resistencia o rebelión de los trabajadores ante la pérdida de sus derechos, que puede generar incertidumbre sobre la 'seguridad jurídica' y hasta desestabilizar el sistema político que legitima las estrategias neoliberales, aumentando el riesgo de las inversiones y, por tanto, el costo financiero;
- un límite derivado de la contracción del mercado que significa el consumo masivo de bienes y servicios de primera necesidad, lo que afecta a las empresas que dependen de ese mercado local o regional, sean éstas locales o globales;
- un límite derivado de la reproducción de los mismos trabajadores como insumo productivo: dentro de la misma generación o intergeneracionalmente, en ausencia de mecanismos de prestación subsidiada de servicios de calidad, la baja en los salarios dentro de cada segmento localizado del mercado de trabajo puede significar la degradación creciente de las capacidades de los trabajadores (la idea de que presionados para competir van a capacitarse, etc. supone que la capacitación no tiene costos).

Los tres umbrales no se ordenan de la misma manera en cada lugar o país. Pero además, si un lugar tiene otras ventajas de competitividad dinámica asociadas o compatibles con mejores y no con peores condiciones de vida, los niveles de reducción de los costos salariales que reclaman las diversas fracciones empresariales o que pueden soportar los trabajadores pueden variar. Si el Estado tiene margen para políticas que incentivan la inversión bajando otros costos

(exención impositiva, subsidios, desregulación ambiental, etc.) o puede asegurar el monopolio de determinados mercados, tiene margen para mejorar la atracción de algunos lugares para el capital sin una reducción extrema de los salarios. Posiblemente, esos márgenes se van agotando para una parte importante de la producción transable de tipo fordista: bienes con procesos de producción poco complejos, requeridos de fuerza de trabajo de fácil sustitución y barata (maquila) o bienes tipo *commodities*, ante la competencia de zonas con muchos menores costos salariales o nuevas posibilidades de generación de rentas. A partir de posicionamientos iniciales diversos en esta materia, es posible que los lugares se vayan diferenciando de manera acumulativa, unos favorecidos y otros marginados del desarrollo basado en el conocimiento de una población trabajadora con alta calidad de vida, pero cuya universalización impiden las nuevas relaciones globales.

La competitividad de una empresa depende, en parte, de su organización interna, pero esto requiere capacidades empresariales que no siempre existen. La urgencia de reorganización de las empresas puede demorarse cuando el Estado mantiene cierta protección de su mercado interno por un período de tiempo suficiente para que pueda competir libremente. Incluso el Estado puede facilitar y promover la reorganización del sector empresarial en riesgo, para evitar las consecuencias sociales y políticas de su fracaso masivo ante la competencia externa. Pero el método predominante al inicio es intentar bajar los costos de las mismas viejas estructuras empresariales bajando los costos salariales con la argumentación de que esto preservará el empleo o incluso lo incrementará. Es más, la política de bajar los costos salariales de manera indiscriminada favorece por un tiempo a los sectores sin dinamismo reorganizativo, aunque sin garantizar su supervivencia, y transfiere ganancias extraordinarias a las empresas que no lo necesitan.

Sin embargo, la competitividad de una empresa depende también del sistema productivo, financiero, comercial, de transporte, regulatorio, legal, de conocimiento, etc. en que se inserta. Los sistemas de producción y abastecimiento *just in time* son un claro ejemplo de esto. Según en qué tramas productivas y de circulación, y cómo se posicione en ellas cada lugar, es posible que las empresas con recursos y capacidad de reorganización puedan permanecer o venir a radicarse aceptando salarios más altos, o bien preferir emigrar a lugares con sistemas locales más favorables.

Si la tendencia general es al libre funcionamiento de todos los mercados, ¿cuál es el problema especial de la flexibilización (=liberalización) del mercado

de trabajo? Es muy simple: a diferencia de otras mercancías, en el caso de la fuerza de trabajo, las condiciones de su consumo (condiciones de trabajo) y su precio (salario real directo e indirecto) se vinculan directamente con las posibilidades de reproducción de la vida de sus portadores, los trabajadores y sus familias. En tanto forman parte de sociedades democráticas, la exclusión del mercado de trabajo puede dejarlos sin posibilidad de realizar sus derechos como ciudadanos. En tal sentido, la flexibilización laboral debe cumplir ciertos recaudos. La más elemental es que no afecte la posibilidad de sobrevivencia biológica de los trabajadores y sus familias. En segundo lugar, que no degrade la vida social de las personas, comunidades y sociedades a las que afecta. Finalmente, que no los despoje de sus derechos como ciudadanos libres.

Nada de esto puede ser asegurado por ninguna empresa. Son condiciones contextuales, de un sistema socioeconómico, político y cultural. Del mismo modo que la competitividad de un lugar no depende de la organización interna de tal o cual empresa, sino de un sistema complejo de producción y reproducción en el que cada una de las empresas se inserta y todas contribuyen a configurar. Aunque existen empresas y empresarios que aprovechan la crisis para sobreexplotar a sus trabajadores, más allá de lo que requiere la rentabilidad mínima, es real que las empresas están sometidas a presiones de un mercado al que –salvo monopolios– no pueden controlar y que puede efectivamente destruirlas. Es verdad que un gobierno local puede incidir en las formas y alcances de la reestructuración si deja de ser tomador de opciones que vienen de afuera y asume un papel activo en la estructuración de una base productiva y un entorno que conjuga competitividad con desarrollo humano sustentable, adoptando una posición de genuina representación de las mayorías antes que de vocero del gran capital<sup>22</sup>.

La clave para resolver este problema es poder salir del falso juego suma cero: o ganan las empresas o ganan los trabajadores, con el Estado como ‘instru-

---

22 Los resultados de la reciente negociación de la Prefectura de Porto Alegre con la empresa global Carrefour muestran que esto es posible sin ahuyentar al gran capital. Incluyen: disponibilidad de los residuos sólidos e inorgánicos generados por el hipermercado para los proyectos de generación de ingresos que el municipio impulsa con los recicladores; contratación de un mínimo de 10% de los trabajadores con edades mayores a los 30 años; destinar espacio específico en los estantes a los productos rurales con la marca de Porto Alegre “Sabor Local”; construir una guardería para 60 niños y entregarla a la comunidad; ampliar la galería comercial para 40 negocios y ofrecerlas prioritariamente a los pequeños emprendedores de la región; contribuir con R\$480.000 para el Programa de Apoyo a la Economía Local, dirigido a organizar y capacitar a los trabajadores y pequeños empresarios afectados por la instalación del hipermercado. (Información personal de Eduardo Raupp de Vargas, funcionario de la Secretaría de Industria y Comercio de la Prefectura Municipal de Porto Alegre).

mento' o árbitro. En un mercado global, el Estado periférico aparentemente sólo puede demorar un poco la presión sobre las empresas para que se reestructuren, o facilitarla. En apariencia solo puede demorar la inevitable flexibilización laboral, acompañando sus avances con diversos grados de asistencia para los que van siendo afectados. Pero esa presión del sistema global, acentuada sobre la periferia por la debilidad del Estado, se ejercerá si el país va a insertarse en el sistema global de mercado según las reglas neoliberales. Contradictoriamente, se anticipa que las reglas neoliberales del buen gobierno harán que –para cuando el sistema empresarial termine de expulsar trabajadores estructural y masivamente y de desvalorizar los ingresos de los que quedan ‘empleables’- el Estado no tenga fuentes de recursos para garantizar el derecho de trabajadores y ciudadanos a una vida digna.

Joseph Stiglitz, al cabo de sus tres años de servir como economista jefe del Banco Mundial, evaluaba: “...surgieron cuestiones relativas al mercado de trabajo pero demasiado frecuentemente dentro de un enfoque económico estrecho y, es más, examinadas con el aún más estrecho lente de la economía neoclásica. Las rigideces del salario –a menudo resultado de duras negociaciones- se pensó que eran parte del problema que enfrentaban muchos países, contribuyendo a su alto desempleo; un mensaje estándar fue aumentar la flexibilidad del mercado de trabajo –el mensaje no tan sutil era: bajar salarios y despedir a los trabajadores innecesarios. Aún cuando los problemas del mercado de trabajo no son lo central de la problemática que enfrenta el país, demasiado a menudo se pide a los trabajadores que carguen con el peso de los costos del ajuste”... “Se sermoneó a los trabajadores acerca de soportar el dolor, inmediatamente después de escuchar de los mismos predicadores cómo la globalización y la apertura de los mercados de capitales traerían consigo un crecimiento sin precedentes. Y en ningún momento, en todas esas discusiones, se planteó la cuestión de los derechos de los trabajadores, incluyendo el derecho a participar de las decisiones que afectarían sus vidas en tantas formas”<sup>23</sup> (nuestra traducción).

---

23 Stiglitz (2000), página 1. ¡Qué lejos está esto de las condiciones mínimas de una ‘poliarquía’ à la Dahl! Una caracterización más pertinente de nuestras democracias es la de democracia delegativa:... “Las democracias delegativas se basan en la premisa de que la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como él o ella crea conveniente, sólo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional del término de su mandato. El presidente es considerado la encarnación de la nación y el principal definidor y guardián de sus intereses... Puesto que se supone que esta figura paternal ha de tomar a su cuidado el conjunto de la nación, su base política debe ser un movimiento, la superación vibrante del fraccionalismo y los conflictos asociados con los partidos. Típicamente en las DD, los candidatos victoriosos se ven a sí mismos como figuras por encima de

Los países y las ciudades pueden apostar a que, en este contexto de exclusión, ellos logren ser incluidos y pasen a formar de la nueva elite global. Sin embargo, aún si se dieran en volúmenes macroeconómicamente adecuados, las inversiones de capital en la periferia no operan para dar acceso simétrico a los beneficios del desarrollo tecnológico. Esto puede ser analizado viendo los factores de localización de las diversas actividades comandadas por el capital. Para resumirlo: la competitividad del capital puede entrar en conflicto con la competitividad de los países y las ciudades que lo reciben.

### *La competitividad del capital y sus efectos sobre los lugares*

- Los bienes y servicios transables internacionalmente

El mercantilismo exacerbado con la globalización de los mercados, que valora especialmente la capacidad de un lugar de producir bienes que contribuyan a mejorar el balance comercial (no siempre el de pagos), ha desarrollado una nueva jerga: los *bienes transables*. Son aquellos que se pueden exportar a otros países o que pueden ser importados de ellos. Esto no se limita a bienes transportables, sino que incluye servicios que deben ser consumidos *in situ*, mediante el desplazamiento de las personas o usuarios, como es el caso de los servicios de turismo. Uno de los efectos de la revolución tecnológica es que cada vez más y más bienes y servicios pueden ser objeto de transacciones internacionales. Sin embargo, subsisten diferencias dentro de ese conjunto.

Es el caso de una variedad de bienes cuya producción no está atada a recursos naturales localizados, se puede y es redituable producir en un número relativamente pequeño de lugares -con bajos costos de producción y bajos costos de transporte (por la automatización y contenerización)- todo lo que demanda el mercado global. La tendencia del capital, impuesta por la competen-

---

los partidos políticos y de los intereses organizados.” O’Donnel (1997), página 293. Sin duda que la democracia representativa es superior, en cuanto admite otras voces y contrapesos y resta personalismo al ejecutivo. Sin embargo, sabemos que la representación da lugar en muchos casos a la separación/substitución de los representados por los representantes. Dado el gran impacto e inercia de las políticas públicas, pueden ser muy graves las consecuencias de errores de decisión cometidos por el estilo tecnocrático/substitutivo de gestión, tan bien dramatizado en las asesorías de la banca internacional, lo que se magnifica en sistemas con impunidad antes que responsabilidad (accountability). La participación desde el comienzo de los actores/agentes de transformaciones socioeconómicas como la que propugnamos en este trabajo es un requisito de la democracia pero también de la buena gestión.

cia, es localizar sus plantas y centros de producción en los lugares en que encuentra condiciones adecuadas de infraestructura productiva y de acceso al mercado mundial; en particular, masas de trabajadores con niveles básicos de formación, flexibles en sus relaciones laborales y de bajísimo costo, combinado esto con bajas cargas impositivas. Esto puede darse, por ejemplo, en ciudades de Malasia, China o en la frontera mexicana con EEUU<sup>24</sup>.

En el caso de los servicios ubicuos de orden global<sup>25</sup> (cuyo mercado puede también ser todo el planeta, abarcando rubros tan diversos como el diseño industrial y de la propaganda, los servicios bancarios y de seguros, algunos ser-

---

24 ... “La economía global que surge de la producción y competencia basadas en la información se caracteriza por su *interdependencia*, su *asimetría*, su *regionalización*, la creciente *diversificación dentro de cada región*, su *inclusividad selectiva*, su *segmentación exclusoria* y como resultado de todos esos rasgos, una *geometría extremadamente variable* que tiende a disolver la geografía económica histórica.”... Castells (1997), página 132. ... “El tercer factor que explica los resultados competitivos en el mercado global es el *diferencial entre los costes de producción en el lugar de producción y los precios en el mercado de destino*, un cálculo que resulta más apropiado que la fórmula simplista que centra sólo en los costes laborales, ya que otros factores de coste pueden tener la misma importancia (por ejemplo, los costes del suelo, los impuestos, la reglamentación medioambiental, etc.) Sin embargo, este factor sólo afecta a la competitividad si los dos precedentes están totalmente integrados en la estrategia comercial de la empresa. Esto es, el beneficio potencial que suponen unos costes de producción más bajos sólo puede realizarse si existe un acceso a un mercado grande y rico. Asimismo, los diferenciales de coste-precio no son sustitutos de la capacidad tecnológica. Dado el grado de difusión tecnológica mundial, una estrategia competitiva basada en un bajo coste sigue necesitando operar dentro del paradigma de la tecnología de la información. La fórmula ganadora es la suma de la excelencia tecnológica/gestora y los costes de producción inferiores a los de los competidores, entendiéndose costes inferiores y excelencia tecnológica en términos relativos según las características de cada producto. Esta observación es crucial porque es la que descarta para los países en desarrollo la posibilidad de competir basándose en sus bajos costes, si al mismo tiempo no son capaces de adaptar su sistema de producción a los requerimientos de la era de la información.”... “Por último, la competitividad en la nueva economía global ... parece depender mucho de la capacidad política de las instituciones nacionales y supranacionales para encauzar la estrategia de crecimiento de los países o de las zonas bajo su jurisdicción, incluida la creación de ventajas comparativas en el mercado mundial para aquellas firmas que considere que sirven a los intereses de la población de sus territorios por generar puestos de trabajo y salarios. Las acciones del gobierno no se limitan a gestionar el comercio: también pueden proporcionar el respaldo necesario para el desarrollo tecnológico y la formación de los recursos humanos, la base fundamental para que funcione la economía informacional...” (Op.cit., páginas 132 y133).

25 En la teoría de la localización de los sesenta era usual caracterizar los servicios por su orientación al mercado, en tanto el lugar de producción debía ser el mercado mismo, dado que el servicio se producía en el mismo momento en que era consumido, no era almacenable ni transportable, etc. etc. En la actualidad ese esquema no puede sostenerse. Los servicios se prestan crecientemente a distancia. No sólo se trata de algunos servicios al usuario –son ya clásicos los casos de las agencias de venta de boletos aéreos, o del apoyo a usuarios de los programas de computación- que se pueden prestar desde el hogar de un técnico en cualquier lugar del mundo; hoy puede practicarse un diagnóstico médico a través de sistemas computarizados, con el paciente conectado en un extremo y un equipo médico pidiendo y analizando información dialógicamente en otro continente; o puede seguirse una carrera universitaria a distancia...

vicios al usuario, la proyección de películas, etc.) su ‘transporte’ puede ser virtual, siendo Internet una carretera de bajísimo costo y, por lo mismo, pueden estar concentrados en pocos centros atractivos para el capital por diversos factores (combinación de servicios complementarios o que comparten entornos creativos comunes, *pool* flexible de ‘analistas simbólicos’ a precios competitivos, centros tecnológicos, facilidad de acceso a redes de comunicación global, costos fiscales, etc. etc.).

Teóricamente, el movimiento libre del capital tendería a la igualación entre lugares de los costos salariales dentro de cada categoría ocupacional, al desplazar sus inversiones desde las zonas con salarios relativamente altos a aquellos con salarios más bajos (a igualdad de otras condiciones). Un primer obstáculo a esa tendencia es que el capital se rige por la tasa de ganancia esperada, que depende del conjunto de condiciones de producción y circulación, y no por algún elemento del costo en particular, con lo que no es siempre suficiente ni necesario bajar los costos laborales para atraer las inversiones. Además, dada la tendencia a innovar expulsando fuerza de trabajo, es probable que, de darse, la igualación no sería hacia arriba sino hacia abajo<sup>26</sup>. En consecuencia, si los otros factores de localización no son favorables, la pérdida de derechos, la inseguridad y pérdida de ingresos de los trabajadores que hay que generar para compensar la ausencia de los otros factores no garantizan el resultado de mayor ocupación en el corto plazo y eventual nuevo impulso al desarrollo en el futuro mediato.

---

26 ....“La mayor parte de los trabajadores de los países más pobres están empezando a sentir los beneficios -y el costo- de la integración mundial... La combinación de los extraordinarios avances tecnológicos que reducen los costos, los cambios de orientación y los nuevos acontecimientos políticos está creando vínculos cada vez más fuertes en el mercado mundial de trabajo. *Sin embargo, sería absurdo concluir que las diferencias entre los países ricos y los pobres van a desaparecer rápidamente mediante un fenómeno de convergencia en el que los salarios y el nivel de vida de los países más pobres se aproximarán al de los países más ricos o viceversa.* El concepto de convergencia es muy popular entre los economistas, por lo bien que se ajusta a la teoría, pero es aborrecido por los populistas de los países ricos, que lo consideran una amenaza para su nivel de vida. No obstante, la experiencia no justifica ni las esperanzas de unos ni los temores de los segundos. Si bien es cierto que ha habido una convergencia de salarios en Europa y los Estados Unidos, donde la integración ha sido profunda y las condiciones iniciales no demasiado distintas, aún en los casos que el proceso ha sido lento e incompleto. Mientras que en algunos países relativamente pobres –sobre todo las estrellas de Asia oriental- están alcanzando a los países ricos, hay otros tantos que no han logrado acotar distancias y otros que están perdiendo terreno. En conjunto, la divergencia, no la convergencia, ha sido la norma: la relación ingreso per cápita de los países más ricos y el de los más pobres se quintuplicó entre 1970 y 1985, y la desigualdad mundial aumentó ligeramente entre 1960 y 1986 (la participación del 50 % más pobre de la población mundial en la producción disminuyó del 7.3% al 6.3 % mientras que la del 20% más rico aumentó del 71.3% al 74.1%), pero mejoró en los últimos tiempos gracias a la aceleración del crecimiento de los países pobres del Asia”... Banco Mundial (1995). Luego de este informe sobrevino la crisis del Asia, que aumentó la divergencia.

Cuadro 3: Sueldos de posiciones menores en la Argentina y en el mundo

Compensaciones en US\$ cifras anuales	Sueldo básico	Diferencia % con promedio	Diferencia % con Argentina	Total en efectivo	Diferencia % con promedio	Diferencia con Argentina
Francia	32.428	+53,9	+38,4	35.120	+54,8	+46,9
Estados Unidos	32.300	+53,3	+37,8	34.884	+53,8	+45,9
Italia	28.300	+34,3	+20,8	30.196	+33,1	+26,3
Turquía	27.164	+28,9	+15,9	29.527	+30,2	+23,5
Gran Bretaña	26.984	+28,0	+15,1	28.333	+24,9	+18,5
Hong Kong	25.755	+22,2	+9,9	28.202	+24,3	+18,0
España	25.207	+19,6	+7,6	27.123	+19,6	+13,5
Argentina	23.434	+11,2	-	23.903	+5,4	
Israel	20.939	-0,6	-10,6	22.740	+0,3	-4,9
Polonia	15.879	-24,7	-32,2	17.689	-22,0	-26,0
México	13.559	-36,1	-42,6	13.459	-40,7	-43,7
Brasil	10.505	-50,2	-55,2	11.556	-49,1	-51,7
Malasia	7.316	-68,8	-68,8	8.669	-61,8	-63,7
China	5.386	-77,0	-77,0	6.140	-72,9	-74,3
<b>Promedio</b>	<b>21.075</b>			<b>22.681</b>		

Fuente: Diario Clarín, 5 de diciembre de 1999

¿Cómo se distribuyen los beneficios del progreso tecnológico cuando el juego de fuerzas tiende a igualar salarios a la baja y en muchos mercados predomina el monopolio? El hecho de que esta etapa de globalización se da desde muy diversos puntos de partida históricos, nacionales o regionales, aún cuando hay una tendencia general a la baja, genera una aguda diferenciación de costos del trabajo dentro de la misma periferia (ver cuadro 3). Las tendencias a la homogeneización que teoriza el modelo neoclásico tienen tiempos y obstáculos reales y juegan poderes extraeconómicos que de por sí invalidan los supuestos de estática comparativa en que se basa. Es más, en términos de desarrollo humano, esas tendencias pueden significar una degradación de sociedades completas, la que será difícil de revertir en el futuro sin la mediación de acciones políticas fuertes. Esto no es de interés para el economicismo, cegado por la mistificación de sus modelos.

El caso de Argentina es paradigmático, pues a pesar de la caída de los salarios reales<sup>27</sup> tiene aún por delante un enorme diferencial con su vecino Brasil, y pensar que pueda llegar a competir en costos salariales con Malasia o China supone aceptar que el objetivo nacional no es el desarrollo social sino ser parte de una acumulación de capital que acompaña al subdesarrollo social (ver cuadro 3). A la vez, en buena medida por el abandono del sistema de investigación y por la desindustrialización propiciada a partir de la dictadura (1976-1983), no cuenta con las ventajas de un sistema científico-productivo de alta complejidad, base de una productividad no basada en la sobreexplotación del trabajo, que podría contribuir a compensar los costos de salarios relativamente altos, como es el caso de los países europeos o de Estados Unidos<sup>28</sup>.

No es irrelevante recordar que, aún con esas ventajas, Europa y Norteamérica mantienen un estado activo y se protegen de la competencia exterior, algo que se considera anatema para las fórmulas que el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio ‘aconsejan’ o imponen a nuestras sociedades a través de los gobiernos. Aunque la literatura se centra en la importancia de competir por el capital para producir bienes exportables, la falta de competitividad supone no sólo que no se exporta sino que se importa de todo, sustituyendo la industria nacional. El poder de un estado para proteger el mercado interno, permitiendo a sus ciudadanos gozar de más altos niveles de empleo, ingreso y calidad de vida, debería ser visto no como un atentado a la competitividad sino como un factor de la competitividad del país.

---

27 En este caso la caída de los salarios conjuga los efectos de las transformaciones tecnológicas por el ejercicio brutal del poder por las elites nacionales y extranjeras, materializado en su inicio por la dictadura militar pero continuado por otros medios una vez restablecida la democracia. Siendo innegable el papel de las presiones internacionales, la responsabilidad de las elites autóctonas del poder apoyadas en la tecnocracia economicista local es inocultable: cortoplacismo, endeudamiento irresponsable, estatización de la deuda privada a la vez que se permitía la huida de capitales, especulación y extracción de rentas financieras, privatización corrupta de las empresas públicas, concesión de contratos subsidiados y con condiciones leoninas a monopolios, apertura de la economía sin dar tiempo a la reconstitución de la base económica nacional. Una de las consecuencias de esta reestructuración del capital fue que los trabajadores pasaran de percibir el 43% del PIB (1970-75) a percibir sólo el 30 % (1981-1989). Ver Basualdo (1999).

28 En esto es importante insistir en que el sistema científico-productivo no se logra sólo con más inversión en educación o en investigación. Si los recursos son atomizados y fragmentados sin sinergia en un sistema de investigadores individualistas, si no hay una estrategia de formación, capacitación e investigación asociada a una estrategia de desarrollo de agentes y sistemas productivos complejos, el mayor gasto bien puede terminar subsidiando a los países industrializados.

Aunque no es imposible competir, cualquier planta que produzca los mismos productos que se pueden producir en los países con mayores salarios deberá gozar de una combinación de factores que compensen por ese diferencial de costos salariales: accesibilidad a mercados concentrados, bajos impuestos, no cumplimiento de regulaciones ambientales o sociales, acceso a mercados aún parcialmente cerrados (comunidades de comercio), posibilidad de adecuarse a pautas culturales locales en mercados que lo justifiquen, o bien ventajas de calidad de capital humano, servicios a la producción y de infraestructura excepcionales. Por supuesto, no toda gran inversión capitalista es socialmente negativa: algunas ramas de la producción pueden reclamar condiciones medioambientales adecuadas a las normas ISO antes que la posibilidad de eludirlas, o *pools* de capacidad científica y tecnológica y capas de trabajadores de alto nivel de formación, o un mercado interno rico y diversificado, pero por la historia de desarrollo desigual, estas condiciones suelen darse en las regiones y países más desarrollados. Sin embargo, hay importantes diferencias entre ellos, lo que sugiere que ningún factor aislado da cuenta de la competencia, sino que es en la combinación que se logran resultados (Castells 1997: 98-99)

Cada país de América Latina debe buscar su propia combinación, es de desear que esté asociado al desarrollo humano integral. Sin duda esto no es una combinación que puede ser diseñada y pensada fuera de las relaciones de poder entre trabajo y capital en cada país. La democratización, que permitiría a los trabajadores hacer valer su interés como clase mayoritaria, queda así íntimamente ligada a las opciones de desarrollo nacional en un mundo competitivo. Supone, claro está, organizaciones sindicales que sean ellas mismas democráticas y representativas, no corruptas, capaces de asumir posiciones y acciones que superen lo meramente reivindicativo<sup>29</sup> (Rede... 1999) y de articularse con otras formas de representación de las diversas situaciones de la amplia clase de trabajadores. Supone, asimismo, el resurgimiento de formas globalizadas de asociación y acción conjunta frente al capital global.

### *La comercialización de bienes*

La globalización y estandarización de los mercados permiten importar productos de marca mundial, de fácil disponibilidad y bajo precio, siempre renovados

---

29 Sobre el caso reciente de cambio de política de la CUT-Brasil, que puso en marcha un programa de promoción de empresas autogestionarias de trabajadores.

(y muchas veces de rápida obsolescencia). Sin embargo, en situaciones de monopolio u oligopolio local esto permite realizar enormes ganancias de intermediación, no pasando a los consumidores sino una parte de las bajas de costos que genera la competencia global del capital productivo. Al menos en el corto plazo, poco le importa al capital comercial si su ganancia máxima implica la destrucción de la industria nacional no competitiva y, consiguientemente, desempleo. Es más, en países donde el capital tiene aversión al riesgo y prefiere ganancias seguras y fáciles, es ya común que las ex empresas industriales se transformen en importadoras de su producto competidor. En esto, las cadenas mundiales de hipermercados se han convertido en el caballo de Troya de la producción global de productos de consumo masivo, oligopolizando la distribución minorista y mayorista, subsumiendo la producción de una gama creciente de productos a los que imprime su marca (Coraggio y César 1999).

Cuando los salarios bajan ‘para poder competir’, mientras los precios no bajan por la falta de competencia, los personeros neoliberales miran hacia otro lado, porque lo que queda al desnudo es que el mercado opera en condiciones de poder tan desigual, que ninguna teoría puede sostener que conduce al bienestar generalizado.

### *Los productos o servicios de ámbito local o nacional*

En este caso, los factores de localización de la actividad indican una ubicación de las bocas de producción y distribución cercanas a cada mercado. Pero esto no implica ya, como en los años sesenta, que este tipo de mercados queda para el capital endógeno. El capital global ha desarrollado tecnologías de estandarización de diseños y formas de provisión que le permiten extenderse en red hasta los rincones del planeta donde haya suficiente mercado para justificar una boca de salida. Se diseña un producto base que se adapta –por su gusto, su imagen, etc.- a cada mercado local, pero con los mismos procesos de trabajo y la misma marca, en muchos casos concesionada a expendedores locales<sup>30</sup>. Así, al

---

30 Justamente las actividades de diseño de productos, de producción de imágenes, de control, etc. son las que suelen ubicarse en las ciudades globales para servir a empresas ubicadas en todo el mundo, según el concepto de Saskia Sassen ...“ We posit that the transformation in the composition of the global economy accompanying the shift to service and finance brings about a renewed importance of major cities as sites for certain types of production, servicing, marketing and innovation. In addition, the internationalization of mergers, acquisitions, and financial transaction makes cities “neutral” centers for mana-

alcanzar masividad, toda necesidad, aunque deba ser satisfecha por fuentes de producción local, puede ser negocio global: la distribución del agua potable, las comidas rápidas, el lavado de ropa, las funciones de cine, la programación de televisión y, por supuesto, los servicios bancarios. Algunos rubros culturales se vuelven accesibles directamente desde Internet: librerías y disquerías, cursos de formación y carreras de educación superior a distancia, etc. En este caso, como en el anterior, la reducción de costos del trabajo, en cada localidad, es condición de la rentabilidad del capital global.

Se habla mucho de los 'nichos' del mercado: oportunidades de innovar y hacer negocio en los intersticios no cubiertos por el gran capital. Sin embargo, el capital global viene demostrando que puede superar la fragmentación de los mercados, incluso sobre bases territoriales (como el caso de su dispersión en decenas de miles de ciudades del mundo). Para la visión global, los 'islotés' de mercado se convierten en archipiélagos mediante el tendido de puentes de dirección descentralizada y flujos de información y capital. Nuevos territorios económicamente compactos son así creados y colonizados culturalmente.

Sin embargo, hay una contradicción: si lo que atrae a esas empresas es el mercado local, su política minimizadora de empleos y salarios, su tendencia a remesar las ganancias a otros circuitos de acumulación tiende a reducir ese mercado. Los comportamientos monopólicos reducen el ingreso real de los consumidores por la doble vía de establecer precios altos que optimizan su ganancia, y reducir los salarios nominales y los beneficios indirectos de sus propios trabajadores. Aun en bienes de consumo masivo, cuando todos los capitalistas hacen lo mismo a escala global, la coincidencia fordiana entre consumidores y trabajadores se diluye y la combinación de ambos mecanismos profundiza esa contradicción.

---

gement and coordination, for raising and consolidation of investment capital, and for the formation of an international property market..." Sassen (1991). Para tener una idea del alcance de estas bocas de expendio local de una empresa global: Mc Donalds cuenta con 25.000 restaurantes en 119 países. Carrefour cuenta con más de 390 millones de clientes por año en Francia, 160 millones en América, 100 millones en Europa y 70 millones en Asia. En Asia se halla presente en 9 países donde tiene 76 filiales. En Brasil cuenta con 152 filiales, En Argentina con 22 y en México con 20 (<http://www.mcdonalds.com> <http://www.carrefour.com>)

## Las promesas incumplidas de la globalización

Como dice Joseph Stiglitz:

Debemos ser claros: los trabajadores de buena parte del mundo tienen razones para desconfiar. La liberalización del mercado de capitales en Asia no trajo los beneficios prometidos, excepto para unos pocos ricos. En cambio, empobreció a muchos mediante el mayor desempleo y las bajas de los salarios. Peor aun, los trabajadores han visto como decisiones que afectaban sus vidas y su subsistencia eran aparentemente impuestas a sus países, con apenas gestos en respuesta a sus preocupaciones, aparte de los sermones sobre las virtudes de cargar con el sacrificio (Stiglitz 2000: 19).

El balance de las economías latinoamericanas durante 1999 (CEPAL 2000) habla por sí mismo. La deuda externa de América Latina y El Caribe llegó a los 750.000 millones de dólares. Honduras, Nicaragua, Bolivia, Guayana, sin duda, Ecuador están ya en condiciones de acogerse al dudoso privilegio de acceder a los lentos mecanismos de reducción de la deuda por haber entrado en el grupo de los 70 países más pobres del mundo. Ecuador, de hecho, ya entró en moratoria en octubre del 99. Se podría ver cómo un logro que la deuda de la región sólo aumentó un 0.5% ese año, pero desaparece el optimismo cuando se establece que fue debido a las dificultades para acceder a nuevos préstamos, sobre todo privados.

A la resistencia del movimiento indígena a que se dé prioridad el pago de la deuda externa por sobre la deuda social en México-Chiapas, se suma ahora la de los indígenas del Ecuador, que cuestionan la dolarización de la economía y la impunidad de los grupos financieros nacionales que fueron rescatados con miles de millones de dólares públicos y mantienen sus propiedades a salvo en el exterior (ante lo cual el sistema internacional permanece tan impávido como lo hizo en el caso argentino).

También en 1999, la reducción de entrada de capitales y el aumento de servicio de la deuda hicieron que, por primera vez, desde la crisis de la deuda volviera a darse un aporte neto de flujos financieros *de esta región al resto del mundo*.

En cuanto al tan esperado crecimiento, el incremento del PIB, en 1999, fue en promedio del 0%, por tanto negativo en términos per cápita. Dentro de ello, muchos países tuvieron tasas absolutas negativas mientras que los países exportadores de petróleo tuvieron un 'buen año'. Aumentó el déficit fiscal de

la región, en parte para paliar esos otros efectos. Durante 1999, Argentina, Brasil y Perú adoptaron leyes de 'responsabilidad fiscal', que en el futuro atarán el gasto público a los ingresos. Como consecuencia, la política fiscal y la social se volverán procíclicas, lo que significa que cuando más se necesiten, menos recursos disponibles habrá para la compensación social.

Como un logro se verifica que la inflación se mantuvo en alrededor del 10%. La estabilidad no dejó de tener costos: el desempleo, que en 1998 era del 8%, aumentó al 8.7%, sin duda creció el peso del sector denominado formal.

Hubo una reducción en el déficit comercial, pero por la caída en las importaciones debida a la depresión. Se recomienda aumentar la productividad y exportar. Eso se hace. En 1999 se exportó más, pero el valor de las exportaciones fue menor. Porque la demanda es inelástica a las bajas de precio. Sólo en petróleo se dio un aumento, que benefició a algunos países y perjudicó a otros (los mismos países latinoamericanos que son importadores), pero fue por la acción del cartel OPEP. Se confirma que la tendencia de los términos de intercambio de nuestros países es coyunturalmente inestable y estructuralmente desfavorable para sustentar cualquier proceso de desarrollo sostenido. En economías extremadamente abiertas eso implica alta vulnerabilidad. Hubo algunas diferencias entre países: en particular se destacó México, por ser país petrolero y estar asociado (en buena medida a través de la actividad maquiladora) al mercado de América del Norte que mostró fuerte dinamismo. Sin embargo, en México no mejoró la situación social.

En cuanto a las expectativas para el 2000: podríamos llegar a crecer, siempre y cuando crezca la economía de los países industrializados, pero apenas sería suficiente para recuperar lo perdido en 1999.

La promesa universal del capital era que, si lo dejaban libre, haría crecer las economías y que, a través de los mecanismos de mercado, podía asumir toda necesidad como negocio y llegar a cualquier lugar del mundo con la tecnología de punta, innovando incesantemente en los productos y bajando precios. Pero esa libertad irrestricta está generando graves problemas sociales. En cuanto a la producción de los bienes transables (los que se pueden producir en un lugar y vender en cualquier parte del mundo) esto se hace con una acentuación de la explotación del trabajo, poniendo a competir a los trabajadores del mundo en un mercado global; por tanto, se reducen los ingresos (salarios) y los derechos (seguridad social, estabilidad) de los trabajadores.

Por otra parte, la revolución tecnológica, sin restricciones político-sociales, tiende a diferenciar los lugares y países, creando nuevas elites locales y glo-

bales, substituyendo mano de obra por conocimientos incorporados a sistemas de producción automatizados, expulsando masas enormes de trabajadores descalificados del mercado, aumentando y complejizando los umbrales de acceso a un trabajo asalariado, lo que reduce aún más los ingresos y derechos de los trabajadores. A lo cual se suma la presión sobre los gobiernos para bajar las cargas fiscales, perdiendo capacidad para complementar mediante programas sociales las necesidades básicas de los trabajadores (salario indirecto). Esto se refleja en altas tasas de desempleo y subempleo, y contribuye a la distribución cada vez más desigual del ingreso (ver cuadros 4, 5 y 6).

Esa degradación de ingresos y exclusión no es uniforme en el mundo, ampliando la brecha social entre regiones. Incluso en la periferia, algunas regiones con muy bajos salarios, así como otras en que se combinan salarios más altos con un desarrollo de otras condiciones de competitividad, pueden aumentar su ocupación e ingreso produciendo para el mercado global. Otras sufren el desempleo, subempleo y bajas de ingresos reales, incluyendo no sólo al África sino a América Latina, a los ex países socialistas, a algunos países de la misma Europa. Esto no puede explicarse solamente por la mayor o menor competitividad de empresas aisladas. La competitividad es un atributo sistémico y en esto juega un papel importante el Estado, su calidad y eficiencia social, así como su grado de adscripción al modelo de libre mercado.

En cuanto a la promesa de bienestar social, no se trata de mejorar indicadores promedio (como por momento sugieren las 'estrategias' cuantitativistas de desarrollo humano), sino de transformar la estructura socioeconómica<sup>31</sup>. El nuevo sistema tecnológico, al estar comandado por el capital, produce una polarización de los trabajadores en dos estratos, uno de altas capacidades e ingresos, otro de nivel de calificación básico (con un mínimo cada vez más alto en años de estudio requeridos) e ingresos bajos. El resto de los trabajadores le sobra.

A pesar de la reducción del poder de compra de la mayoría de trabajadores, se generan mercados globales muy dinámicos tanto con la variedad de productos nuevos que absorben las nuevas elites socioeconómicas como con los mercados estandarizados a escala global para los sectores de ingresos bajos y medios. La disociación entre demanda y oferta en el mercado interno diluye las alianzas posibles a favor de un desarrollo nacional que no priorice las exportaciones de pocos productos competitivos de cualquier manera y, por tanto, retome la diversi-

---

31 Basta ver el caso de Argentina con un ingreso *per cápita* de 10.300 (1997) que la ubica 39 en el ranking mundial, sin embargo tiene un 26,0 de población por debajo de la línea de pobreza. (1989-1994) PNUD (1999).

ficación como objetivo, preservando la malla productiva del efecto destructivo indiscriminado de las importaciones masivas de todo tipo de productos.

**Cuadro 4: América Latina y el Caribe: desempleo urbano  
(Tasas anuales medias)**

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 <sup>a</sup>
América Latina <sup>b</sup>	Áreas Urbanas <sup>c</sup>	5.8	6.1	6.2	6.3	7.2	7.7	7.3	7.9
Argentina	Áreas Urbanas	6.5	7.0	9.6	11.5	17.5	17.2	14.9	13.2
Bolivia	Capitales departamentales	5.8	5.4	5.8	3.1	3.6	3.8	4.4	... <sup>b</sup>
Brasil	Seis áreas metropolitanas	4.8	5.8	5.4	5.1	4.6	5.4	5.7	7.8 <sup>i</sup>
Chile	Total nacional	8.2	6.7	6.5	7.8	7.4	6.4	6.1	6.1 <sup>i</sup>
Colombia <sup>d</sup>	Siete áreas metropolitanas	10.2	10.2	8.6	8.9	8.8	11.2	12.4	15.1 <sup>i</sup>
Costa Rica	Total urbano	6.0	4.3	4.0	4.3	5.7	6.6	5.9	5.4
Cuba	Total nacional	7.7	6.1	6.2	6.7	7.9	7.6	6.8	6.5
Ecuador	Total urbano	8.5	8.9	8.9	7.8	7.7	10.4	9.3	...
El Salvador	Total urbano	7.9	8.2	8.1	7.0	7.0	7.5	7.5	7.2 <sup>k</sup>
Honduras	Total nacional	4.0	1.5	2.5	3.3	3.7	3.7	5.0	5.9
México	Áreas urbanas <sup>c</sup>	2.7	2.8	3.4	3.7	6.2	5.5	3.7	3.3 <sup>l</sup>
Nicaragua	Total nacional	11.5	14.4	17.8	17.1	16.9	16.0	14.3	12.2
Panamá	Región metropolitana	19.3	17.5	15.6	16.0	16.6	16.7	15.4	15.6
Paraguay	Asunción metropolitana <sup>f</sup>	5.1	5.3	5.1	4.4	5.3	8.2	7.1	...
Perú	Lima metropolitana	5.9	9.4	9.9	8.8	8.2	8.0	9.2	9.0 <sup>b</sup>
República Dominicana	Total nacional	19.6	20.3	19.9	16.0	15.8	16.5	15.9	14.3
Uruguay	Total urbano	8.9	9.0	8.3	9.2	10.3	11.9	11.5	10.0 <sup>m</sup>

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales. Cepal (1998) Cuadro A-4 Anexo.

- |  |   |                                       |
|--|---|---------------------------------------|
| a Cifras preliminares.                                   | e Estimaciones oficiales                              | j Promedio marzo, junio y septiembre. |
| b No incluye a los países del Caribe                     | f Desde 1994 las cifras corresponden al total urbano. | k Promedio mayo - octubre             |
| c Representa un alto y creciente número de áreas urbanas | g Promedio mayo y agosto                              | l Promedio marzo, junio y agosto      |
| d Incluye desempleo oculto.                              | h Primer semestre                                     | m Promedio enero - septiembre         |
|  | i Promedio enero - octubre                            |                                       |

Los bloqueos a la acumulación que pueden esperarse de la contradicción entre aumento de la productividad y falta de demanda efectiva (por la distribución tan desigual del ingreso) (ver cuadro 5) se postergan por esos dinamismos, y es posible que se posterguen aún más por el potencial que significa completar la incorporación de 1200 millones de chinos al mercado de bienes de consumo y al mercado de trabajo. Hasta que comiencen a operar los mecanismos macroeconómicos a escala global, de modo que retome un interés del capital por ampliar la capacidad de consumo de las masas hoy empobrecidas o excluidas, regiones y generaciones enteras habrán degradado su vida y sus capacidades, acentuando el círculo vicioso del desarrollo desigual.

**Cuadro 5: Distribución de la riqueza**

País	10 % más pobre	20 % más rico
Paraguay	0.7	62.4
Brasil	0.8	64.2
Colombia	1.0	61.5
Honduras	1.2	58.0
Costa Rica	1.3	51.8
Chile	1.4	61.0
Venezuela	1.5	51.8
México	1.6	55.3
Argentina	1.6	51.2
Perú	2.3	50.4
Ecuador	2.8	52.6
Argelia	2.8	42.6
España	2.8	40.3
Canadá	2.8	39.3
Indonesia	3.6	43.1
Suecia	3.7	34.5

Fuente: INDEC, Banco Mundial anuario, transcripto en *Diario Clarín*, 6 de marzo de 2000, página 18.

**Cuadro 6: Evolución anual de la distribución de ingresos.  
Datos de Capital y Gran Buenos Aires. Medición a octubre de cada año**

	1974	1980	1990	1995	1998	1999
<b>Porcentaje que recibe el 30 % más pobre</b>	11.3	10.5	9.9	8.3	8.0	8.2
<b>Porcentaje que recibe el 30% medio bajo</b>	22.4	19.2	19.4	18.4	18.6	18.6
<b>Porcentaje que recibe el 30% medio alto</b>	38.3	37.2	37.4	35.7	36.5	37.0
<b>Porcentaje que recibe el 10% más rico</b>	28.2	33.1	33.3	37.3	36.9	36.1

Fuente: INDEC, transcripto en *Diario Clarín*, 6 de marzo de 2000, página 18.

Esa es la contradicción fundamental del capital como fuerza pretendidamente civilizatoria, porque desintegra en lugar de integrar las sociedades, porque genera desequilibrios que plantean serios problemas de 'governabilidad' a las clases políticas encargadas de legitimar un sistema excluyente y dualizador. Sin embargo, esa contradicción no lleva a una crisis de realización del capital, y se prevé que no lo hará al menos por un período importante, dados los márgenes que tiene para seguir desarrollándose sobre bases socialmente más estrechas<sup>32</sup>.

## El papel del Estado

A este proceso de reestructuración del capital privado se suma la privatización de las empresas públicas, tanto las productivas de bienes como las de servicios. Eso acelera la expulsión de trabajadores y la polarización de la estructura de salarios, pero además encarece los precios de bienes y servicios esenciales<sup>33</sup>. Los

32 Incluso si se pincha la gran burbuja especulativa global, ello puede sólo liquidar una parte del capital especulativo, sin que ello sea suficiente para obligar al sistema a regularse políticamente de un modo que favorezca a la periferia.

33 "Un reciente estudio financiado por el Banco Mundial (Chisari, Estache y Romero, 1997) analiza el impacto de las privatizaciones sobre la equidad a partir de un modelo que contempla dos opciones diferenciadas por el supuesto de precios flexibles y de precios fijos de los servicios. Muestra que, si las regulaciones y controles funcionaran correctamente, las empresas privatizadas deberían transferir a los usuarios casi 1.000 millones de dólares, lo cual equivale a un 'sobrepeso' del 16% sobre el consumo de dichos usuarios. El porcentaje alcanza al 20% cuando la estimación se efectúa para los usuarios de menor

monopolios globales han encontrado un importante nicho de mercado: las concentraciones de habitantes urbanos de América Latina, cuyos ingresos medios son relativamente altos en comparación con otras regiones, además están en la imperiosa necesidad de consumir servicios sin los cuales no se puede sobrevivir socialmente en la ciudad. Al obtener concesiones en condiciones monopólicas, captan una ganancia que no podrían lograr en sus países de origen, encareciendo los servicios, aumentando el costo de vida, lo que entra en contradicción con la reducción de los salarios para el resto del capital localizado en estas ciudades. Esta forma de privatización se justificó por la ineficiencia (en muchos casos fomentada desde el mismo Estado conservador) de la administración estatal, por la rigidez del sindicalismo público, por el déficit que en muchos casos (en otros no) generaban esas empresas públicas<sup>34</sup>.

En el caso de los servicios públicos, el empobrecimiento de la población urbana puede tender a reducir el interés del capital por mantener sus inversio-

---

ingreso relativo. A juicio de los autores “esto muestra por qué los operadores privados tienen un gran incentivo a disputar cualquier decisión de los reguladores que los fuerce a compartir sus rentas extraordinarias con el resto de la economía”. El estudio concluye señalando que “cuando las regulaciones no son efectivas, las ganancias de la privatización se traducen en rentas extraordinarias para los más ricos, quienes son los propietarios mayoritarios del capital en las empresas de servicios públicos”. Y advierte: “si no existe una buena regulación, y no se consigue que los aumentos de productividad se transmitan en bajas de precios para los usuarios, entonces las ganancias se concentran en los sectores altos”. Otro estudio (Aspiazu, 1997) demuestra que de las 50 empresas argentinas que obtuvieron mayores utilidades en el año 1995, 35 fueron empresas vinculadas a los procesos de privatización de servicios públicos. Las utilidades de estas empresas representaron el 60 % de las obtenidas en conjunto por las 200 mayores empresas en dicho año. Estas superutilidades estuvieron asociadas a las favorables condiciones creadas por los marcos regulatorios y a la relativa discrecionalidad en la fijación de precios, con independencia del ciclo económico”. (Ozlak y Felder, 2000), pag.24.

- 34 El caso de Argentina, una vez más, es paradigmático: la privatización de empresas públicas por 36.000 millones no sólo no redujo sino que aumentó la deuda externa y produjo transformaciones en el sistema de precios que contribuyen a la pérdida de competitividad. Para Basualdo (1994): “...la intensidad de la crisis y la articulación de los intereses en juego le imprimieron al proceso de privatización argentino un conjunto de rasgos propios que lo diferencian de otras experiencias en diferentes países latinoamericanos. El primero de ellos se trata de un proceso que pese a su complejidad, se realiza en un lapso extremadamente breve. Cabe recordar que entre 1990 y 1992 se privatizaron las principales empresas públicas y al año siguiente YPF. Una de sus consecuencias fue que la valorización de las empresas a privatizarse se efectuó en forma inversa a otras experiencias, como la chilena, por ejemplo, donde el saneamiento de las firmas fue un requisito previo para obtener un mayor valor en la privatización. Asimismo, el breve tiempo insumido por el proceso privatizador determinó la vigencia de marcos regulatorios sumamente precarios o, directamente, inexistentes. Otra de las características peculiares del caso argentino es que se trata de un proceso de vastos alcances en el cual el estado transfiere hasta sus espacios de apropiación de renta como es el caso del petróleo y el gas con la privatización de YPF. Esto no ocurre en el resto de los países, ya que Chile mantuvo la propiedad estatal de CODELCO, la empresa productora de cobre, que a su vez, constituye su principal producto de exportación. México hizo lo propio con PEMEX, la empresa productora de hidrocarburos, de la cual obtiene 40% de sus ingresos externos. Fi-

nes en ese sector, atraídas por la concentración geográfica de mercados urbanos de ingresos relativos medios y altos, por los negociados de las privatizaciones—piñata posibilitada por la corrupción estatal. En tal caso, en una o dos décadas se iniciaría otro ciclo de apropiación nacional, si es que no estatal, de los servicios hoy en manos de monopolios internacionales.

Mientras tanto, las políticas nacionales de privatización han puesto a los gobiernos de las ciudades, responsables descentralizados por el acceso y la calidad de los servicios, en condiciones de inferioridad y fragmentados ante grandes grupos a cargo de regiones transmunicipales y con capacidad de influencia directa sobre las instancias nacionales. La política social urbana ha perdido uno de sus principales instrumentos: la posibilidad de incidir en los ingresos reales de sus ciudadanos, fijando tarifas diferenciales o subsidiadas de servicios públicos considerados de primera necesidad.

Tanto para la ideología económica neoclásica como para el interés del capital financiero, el déficit estatal se vuelve indicador central del funcionamiento de la economía. Los analistas del mercado financiero lo consideran una fuente de riesgo para la estabilidad monetaria y el libre movimiento de las ganancias que requiere el capital globalizado. El grueso de ese déficit se debe al pago de altísimas tasas de interés<sup>35</sup> por una deuda originalmente pública y por la privada, vuelta pública, que en buena parte es ilegítima en sus orígenes, facilitada irresponsablemente por acreedores y asesorada por organismos internacionales que no tenían otro uso para la sobre oferta de capitales en los años 70. Vuelta impagable, hipoteca perenne sobre los recursos y la autonomía nacionales, la deuda externa es un dato irreversible para esos analistas.

Para ellos, los irresponsables seríamos nosotros si no pagáramos, si no aceptáramos los nuevos préstamos para financiar los ‘programas de ajuste estructural’ dirigidos a asegurar que seguimos pagando la deuda... Consideran

---

nalmente, el caso argentino se distingue por tener una proporción muy alta de capitalización de la deuda externa que supera la de los otros países latinoamericanos y una participación muy escasa de oferentes en las principales licitaciones, originada en un conjunto de restricciones que marginaron a la mayoría de las empresas nacionales y allanaron el camino a los grandes grupos económicos y empresas extranjeras...” “En síntesis, las evidencias indican que las políticas económicas adoptadas desde 1990, la incorporación al plan Brady y el costo del proceso de las privatizaciones, no solo neutralizaron el efecto positivo que tienen las privatizaciones sobre la existencia de deuda pública externa sino que lo incrementaron en casi un 5 por ciento”. (páginas 30, 31 y 35).

35 Por la manera que tiene Estados Unidos de resolver sus problemas fijando el piso de esas tasas de interés y por la evaluación que hacen los agentes de bolsa del llamado ‘riesgo-país’ así como por el riesgo real de invertir en economías estructuralmente mal rediseñadas por el programa neoliberal.

‘responsable’ en cambio, atar el gasto fiscal a los resultados de un mercado internacional en el que escasamente se puede incidir, aunque signifique nuevas coyunturas de agravamiento de la catástrofe social y la falta de gobernabilidad de nuestros países. Consideran irresponsable que la OPEP ejerza un poder en el mercado para elevar los ingresos de los países petroleros, pero no aplican el mismo criterio a los grupos que fijan tarifas monopólicas para los servicios en América Latina (Acosta 1999).

El capital tiene su lógica estructural pero, los analistas y políticos que apoyan sus peores desarrollos y no ejercen el necesario contrapeso para regularlo son responsables ideológicos de lo que estamos experimentando, y no pueden apelar al ‘realismo’ cuando se trata de falta de voluntad política o meramente de intereses creados. El Estado, lejos de haber perdido relevancia, sigue siendo un poder esencial por cuya democratización hay que luchar, pues puede ponerse al servicio de la acumulación de riqueza de las elites o promover los intereses de las mayorías<sup>36</sup>.

El problema para el capital global y sus representantes no es económico, pues puede seguir acumulando en estas condiciones por mucho tiempo, sino político: cómo contener a los millones de desocupados y degradados en su condición humana, que además tienden a concentrarse en ciertas regiones del mundo, principalmente urbanas. Cómo legitimar un sistema socioeconómico que excluye masas de ciudadanos –mediante las instituciones de un régimen político basado en elecciones universales y recurrentes. Esto último no parece significar todavía un gran peligro, pues las opciones que se suelen presentar para el voto no son alternativas a este estado de cosas, dado que el ‘realismo’ político de los partidos conduce a aceptar –con algunos matices que, sin embargo, pueden ser importantes por sus efectos sociales- el dictado de los criterios economicistas y recomendaciones de los organismos internacionales y gobiernos de países centrales que velan por este orden económico global. La ‘mano dura’ con la delincuencia de origen social y la represión a las protestas están cada vez más presentes en el discurso de la gobernabilidad.

Aunque se ha perdido mucho con las aperturas indiscriminadas de los años 80 y 90, para los países periféricos no está agotada la opción de que el Estado demore o revierta parcialmente la entrada en la globalización plena, fortaleciendo las estructuras productivas remanentes y las bases profundas de

---

36 Para el papel del Estado en hacer realidad las ‘leyes’ económicas globales en Argentina, ver el significativo análisis que hace Basualdo (1999).

su competitividad; condicionando aperturas adicionales a la efectivización de su equivalente por los países centrales. Para ello pueden usarse los acuerdos regionales, que clausuran parcialmente y por un tiempo los mercados si bien estos se abren intraregionalmente. Pero esto supone comportamientos solidarios o al menos de competencia cooperativa entre los países periféricos y sus industrias y sociedades, donde todos puedan mejorar sus condiciones frente al resto del sistema mundial. Supone también, el resurgimiento de organizaciones sindicales adecuadas para el nuevo régimen productivo y de escala al menos regional. Políticas activas y homogéneas de los estados componentes de la unión comercial. Asumir la soberanía para fijar políticas fiscales, tarifarias y monetarias que contrarresten el poder monopólico nacional e internacional actuando sobre los precios relativos, principal mecanismo de orientación de la producción y de distribución de la riqueza<sup>37</sup>. Avanzar en una integración más profunda que la de competir en mercados protegidos de la competencia externa, parcialmente.

En el marco de estos acuerdos, pueden surgir sectores con interés en mantener un mercado 'interno' regional, dentro del cual podría seguir operando la dinámica keynesiana de oferta y demanda efectiva, que se realimenta con una distribución más igualitaria del ingreso. Sin embargo, las elites políticas de estos países pueden estar más inclinadas a negociar con las elites empresariales de mirada cortoplacista, si es que no con el *establishment* internacional, antes que fundar su legitimidad en políticas de redistribución del ingreso y promoción del empleo y los derechos sociales, promoviendo una competitividad basada en el desarrollo organizativo y tecnológico pero, también, en un desarrollo social de base.

La segmentación parcial de los mercados regionales es insuficiente para frenar las consecuencias sociales, cada vez más estructurales y no coyunturales,

---

37 En el caso del Mercosur, es evidente que durante los años 90 Brasil y Argentina han seguido políticas distintas en esta materia, y eso tensiona las relaciones. Esto deriva en una serie de conflictos entre ambos países, por ejemplo, a partir de la devaluación del real en 1998, 100 fábricas se trasladaron, ya sea con sus plantas a pleno o con algunas líneas de producción completas, y se realizaron 280 consultas en la embajada de Brasil para otros posibles traslados. Varias Pymes planifican su traslado a Brasil, ya que se les ofrece diversos beneficios, como instalar sus plantas en galpones fiscales a pagar en 20 años y a un precio muy bajo, además de un crédito que financia el 75% del proyecto a una tasa del 7% anual. A esto se le suma que los insumos son entre 30 o 40% más baratos y la mano de obra no calificada vale un 40% menos que en la Argentina. Por último, la exención impositiva para la instalación de fábricas abarata los costos en un 10%. A casi un año de la devaluación brasileña, los industriales argentinos afirman haber sufrido una pérdida de competitividad del 40% respecto de sus pares brasileños. (Diario Clarín, Buenos Aires 4, 8 y 14 de Febrero del 2000.)

de la globalización del capital. La respuesta que hasta ahora han encontrado, entre tecnócratas y políticos del *establishment*, es simple: evitar las consecuencias políticas de la permanencia y agudización de la pobreza, aliviándola con paquetes de comida, servicios básicos elementales, altas dosis de clientelismo político y grados variables de represión. En lo simbólico, se da un ataque sostenido desde las corrientes conservadoras, contra la cultura de derechos humanos universales, entendidos como derechos adquiridos (*entitlements*) que deben ser garantizados por el Estado, pretendiendo sustituirla por una versión diluida de la igualdad de oportunidades o la equidad (Coraggio 1994a). Las corrientes sociales y políticas no satisfechas con este dominio del pensamiento único agudizan su crítica o se marginan de la gestión estatal, pero aún deben recorrer el camino de lograr propuestas alternativas cuya viabilidad política pueda ser construida sobre la base de experiencias que las fundamenten y por la credibilidad de las mayorías.

Es difícil pensar en un camino que conduzca a una sociedad más integrada, substancialmente más equitativa, a través de meras mejorías en la gestión o de programas marginales. Aunque se corrigiera la distribución de los flujos futuros de ingreso, se ha acumulado tal desigualdad en la distribución de los activos, que se vuelve cada vez más necesario incluir una redistribución fuerte de los mismos como parte de un programa de transformación. Los 'Sin Tierra', en Brasil, están mostrando que en sociedades con una brutal desigualdad no es posible solo reivindicar subsidios, créditos o programas alimentarios para mejorar la distribución de los beneficios futuros del desarrollo capitalista. Cuanto más se espere para modificar las políticas, más traumática será la reapropiación de lo acumulado, de manera ilegítima y hasta ilegal, pero por ahora impune.

En algunas áreas la demora se vuelve irresponsable y casi criminal. En particular en el área educativa. Si el conocimiento y las capacidades para acceder a información e interpretarla se han constituido en la principal fuerza productiva, el sistema de educación pública, formal e informal, es a la vez la principal rama de inversión para el desarrollo, puede contribuir a evitar que esta fuerza productiva siga siendo apropiada por elites y sistemas que sólo el gran capital puede controlar. Sin embargo, los políticos, intelectuales, técnicos y agentes fundamentales del proceso de educación, siguen debatiéndose en estériles conflictos que sólo muestran la ausencia de sujetos colectivos con conciencia cabal de los costos que tendrá para las futuras generaciones no poner en marcha una estrategia educativa que revolucione las prácticas y procesos de

aprendizaje<sup>38</sup>. Hacerlo requerirá también recuperar una parte del espacio público en los medios de comunicación de masas, para usarlo con inteligencia, haciéndolo efectivamente competitivo con los medios privados que ven la producción de bienes culturales como un negocio, sean cuales fueren sus efectos sociales.

## Situación de los trabajadores urbanos y su respuesta<sup>39</sup>

### *La necesidad de alternativas al programa neoliberal<sup>40</sup>*

El resultado del proceso de reestructuración capitalista es negativo para los trabajadores, en su conjunto, en particular en las grandes ciudades: altísimas tasas de desocupación y subocupación permanentes (coexistiendo con situaciones significativas de sobretrabajo), descenso del ingreso real de una capa muy amplia de los trabajadores ocupados; precarización y pérdida de derechos adscritos a la categoría de asalariado; encarecimiento de los servicios privatizados o pérdida de calidad de los que subsisten con prestación pública; segregación socioespacial; vida cotidiana asediada por un contexto social generador de violencia e inseguridad personal, etc. (Ver cuadro 7).

---

38 El Foro Mundial de la Educación, reunido en Dakar, Senegal, el 26-28 April 2000, define con claridad que se trata de una educación "...that includes learning to know, to do, to live together and to be. It is an education geared to tapping each person's talents and potential, and developing learners personalities, so that they can improve their lives *and transform their societies.*" (nuestras itálicas) El marco de acción que incluye esa cita fue firmado por todos los países presentes. Cabría que las agencias internacionales condicionaran sus créditos al cumplimiento de estos acuerdos con la misma energía con que los condicionan al cumplimiento de sus preceptos en materia de ajuste fiscal. No es raro encontrar en la retórica internacional llamados a la participación, aunque es infrecuente encontrar alusiones a la transformación social. No obstante, en la práctica de los estados nacionales en conjunción con los organismos internacionales se impone verticalmente nada menos que la estrategia económica y se propugna que el libre juego del mercado sea el que produzca una concomitante sociedad de mercado. La referencia a 'aliviar la pobreza' está lejos de ser un programa para revolucionar las estructuras sociales y económicas que la generan. Tampoco suelen haber procesos efectivamente participativos en materia de educación, como muestran las prácticas de las reformas educativas. Ver: Torres (2000).

39 Una versión previa de este capítulo fue incluida en Coraggio (2000)

40 Sobre las dificultades para pensar alternativas al neoliberalismo, ver Coraggio, 1999 (a)

**Cuadro 7: América Latina: Tasas de desocupación abierta en ciudades principales(%)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Argentina</b> <sup>a</sup>	7,5	6,5	7,0	9,6	11,5	17,5	17,3	14,9
G.B.Aires	7,3	5,8	6,7	10,1	12,1	18,8	18,4	15,7
<b>Bolivia</b> <sup>b</sup>	7,2	5,9	5,5	5,9	3,1	3,6	4,0	4,4
La Paz	7,1	6,6	7,4	5,6	3,2	4,2	4,4	5,4
<b>Brasil</b> <sup>c</sup>	4,3	4,8	4,9	5,4	5,1	4,6	5,4	5,7
Sao Paulo	4,6	5,5	5,4	5,8	5,4	5,2	6,7	6,7
<b>Colombia</b> <sup>d</sup>	10,5	10,2	10,2	8,6	8,9	8,8	11,3	12,4
Bogotá	9,4	8,6	8,3	6,5	7,1	9,3	10,1	11,7
<b>Ecuador</b> <sup>e</sup>	/ 6,1	8,5	8,9	8,3	7,1	6,9	10,4	9,3
<b>México</b> <sup>f</sup>	2,8	/ 2,7	2,8	3,4	3,6	6,3	5,5	3,7
C. de México	3,3	3,0	3,4	4,0	4,1	6,3	4,5	4,5
<b>Paraguay</b> <sup>g</sup>	/ 7,5	10,4	14,4	...	4,4	5,2	8,2	7,1
Asunción	6,6	5,1	5,3	5,1	4,1	5,5	9,2	6,4
<b>Uruguay</b> <sup>h</sup>	/ 8,5	8,9	9,0	8,3	9,2	10,3	11,9	11,5
Montevideo	9,2	8,9	9,0	8,4	9,2	10,8	12,4	11,6

Fuente: Elaboración OIT en base a Encuestas de Hogares disponibles. OIT (1998) en base a CUADRO 2-A.

A/ Promedio mayo-octubre. INDEC

B / Ciudades capitales INE.

C/ Areas Metropolitanas de Río de Janeiro, Sao Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador y Recife. Promedio 12 meses. IBGE.

D/ Siete Areas Metropolitanas. DANE.

E/ Nacional Urbano. Encuesta permanente de Hogares INEM.

F/ 39 áreas urbanas, promedio cuatro trimestres INEGI.

G/Total país, estimaciones del Banco Central del Paraguay. La cifra de la capital incluye Asunción, Fernando de la Mora y Lambaré y áreas urbanas de Luque y San Lorenzo. DGEEC.

H/ Montevideo, promedio cuatro trimestres. INE.

Un elemento clave del mito neoliberal es que la estabilidad monetaria favorece a los más pobres, que serían los más afectados por la hiperinflación. En el caso paradigmático de Argentina, luego de una década de neoliberalismo, la brecha entre ricos y pobres, que entre 1974 y 1985 era de entre 12 y 23 veces, subió en el año de la hiperinflación (1989) a 23 veces, bajó en 1995 a 22 veces pero en 1999 (con deflación) superó el nivel de 1989, en 24 veces. El neoliberalismo ha vuelto estructural una distribución del ingreso donde el 30% más pobre recibe apenas el 8.2% del ingreso, el 30% siguiente (medio bajo) apenas el

18.6, mientras el 10% más rico recibe el 36.1% (esto sin contar las posibles diferencias adicionales por los sesgos en las declaraciones de ingresos). En la región metropolitana de Buenos Aires, un 30% de la población económicamente activa está o desocupada o subocupada, a lo que se suma que los ocupados lo están precariamente, en negro y con salarios casi la mitad de los 'en blanco'<sup>41</sup>. A pesar que, aparentemente, se mantuvieron estables durante la década del noventa, los ingresos medios reales de quienes tienen ingresos experimentaron una caída a alrededor del 60% de los niveles de 1974<sup>42</sup>.

Estas tendencias de la realidad erosionan las expectativas de integración social de los jóvenes del continente. Esta degradación social se acompaña de: decadencia moral de una sociedad que no respeta el contrato histórico con sus ahora mayores, que deberían tener asegurada una vida digna al pasar a la pasividad; estigmatización generalizada de los trabajadores pobres y sus familias, incluyendo en esto el fenómeno de los 'nuevos pobres' provenientes de las clases medias en caída; inseguridad personal por la violencia de las *mafias* y de quienes optan por el delito como forma de sobrevivencia; penetración creciente de las redes globales del narcotráfico y la prostitución, etc.

En general, no se verifica un desarrollo sino un subdesarrollo humano, porque en lugar de ampliarse se reducen las opciones de vastas mayorías, precisamente, en un momento en que el desarrollo tecnológico posibilita lo contrario. En una época en que se afirma que el mundo de la vida se amplía y la ciudadanía se volvería global, para centenares de miles de pobladores de las regiones metropolitanas su mundo cotidiano se achica, al estrecharse su ámbito de movimiento porque no cuentan con recursos ni para tomar transporte público y salir a buscar un trabajo fuera de su barrio, devenido *ghetto*.

Ante la situación de desempleo, subempleo, y pérdida de ingresos de la mayoría de los trabajadores, la propuesta del capital y sus personeros es simple: cada país, región, o incluso cada persona, es responsable por su situación, atribuible a su falta de competitividad en el mercado global. La persona, vista como recurso para el capital, puede ser declarada no 'empleable', calcularse si es económicamente conveniente *reciclarla* para que reentre en el mercado o bien sólo asistirle para que sobreviva en la exclusión. En tanto sujeto de derechos, sólo cabe aliviar la pobreza resultante de su inutilidad como insumo para el capital.

---

41 INDEC, onda de octubre 1999, en Clarín, Lunes 6 de marzo de 2000, página 18.

42 Elaboración propia en base al cuadro A-5 de Cepal (2000) y al cuadro 5.3 en Altimir y Beccaria (1998).

¿Qué estrategia económica se propone para que más ciudadanos puedan ser integrados por los mecanismos del mercado? Reducir los costos laborales y aumentar la productividad. Supuestamente, *a igualdad de otras condiciones*, si se baja el costo del ‘insumo’ trabajo, el empresario capitalista sustituirá otros insumos contratando más trabajadores. Otro tanto ocurriría si se incrementa su contribución a la productividad. Un reciente estudio define como ‘ganancia en competitividad’ que la productividad del trabajo aumente más (o disminuya menos?) que el costo laboral. Dicho estudio muestra que tal estrategia es ineficaz, al menos en América Latina (Ver cuadro 8).

**Cuadro 8: Argentina, Brasil, Chile y Perú: Evolución de la competitividad laboral en el sector manufacturero, 1990-1995**

(valores en moneda nacional deflactados por IPC y tasas de crecimiento anuales)

Países	Costo laboral real			Productividad	Competitividad
	Salario	Costo no salarial	Total		
<b>Argentina(pesos)</b>					
1990	0.95	0.60	1.55		
1995	0.94	0.46	1.40		
Variación anual	-	-5.2	-2.0	8.0	10.2
<b>Brasil (reales)</b>					
1990					
1995					
Variación anual	2.9	2.9	2.9	6.4	3.4
<b>Chile</b>					
1990	5.65	2.52	8.17		
1995	6.98	3.10	10.08		
Variación anual	4.3	4.2	4.3	3.6	-0.7
<b>México (pesos)</b>					
1990	4.98	2.33	7.31		
1995	5.21	2.56	7.77		
Variación anual	0.9	1.9	1.2	6.1	4.8
<b>Perú (nuevos soles)</b>					
1990	0.21	0.12	0.33		
1995	0.26	0.16	0.42		
Variación anual	4.4	5.9	5.1	5.6	0.6

Fuente: Tokman y Martínez (1999).

En realidad, cuando se confrontan las ganancias en competitividad con la evolución de las tasas de desocupación parece resultar lo contrario de lo prometido o la relación es inversa: a mayor ganancia en competitividad mayor desempleo (en el mismo período, mientras Argentina va a la cabeza en ambos indicadores, Chile con pérdida en competitividad logra bajar la tasa de desempleo. Comparar cuadros 4 y 8).

Contra lo previsto por la teoría neoclásica, el comportamiento de los empresarios como clase, se inclina a aumentar la productividad por la vía de reducir el número de asalariados necesario para producir una misma cantidad de producto, antes que por la de innovar desarrollando las capacidades del trabajador<sup>43</sup> (Tockman y Martínez 1999: 66). La baja en el costo laboral se completa desarmando el sistema de normas que ponía límites a la explotación por la extensión de la jornada de trabajo, por la intensificación del proceso de trabajo y por la indefensión ante el despido, el envejecimiento o la enfermedad. Además, en muchos casos, ni siquiera de la competitividad así estrechamente definida se obtiene un aumento. Esto es consecuencia de políticas macroeconómicas centradas en la estabilidad monetaria y en garantizar el pago de la deuda y las remesas de utilidades, lo que genera un rezago cambiario y precios relativos desfavorables para la producción nacional a pesar del enorme sacrificio de los trabajadores<sup>44</sup>. Si el objetivo es incrementar el empleo, lo que habría que hacer es aumentar la productividad del capital y no la del trabajo (maximizar el número de empleos que se puede lograr con un capital dado). Pero eso supone poner a la integración social por la vía del trabajo por encima de la rentabilidad del capital. Se podría pensar que recursos públicos y privados no orientados por la eficiencia marcada por la rentabilidad, podrían tener ese criterio, mientras que al capital privado no se le podría pedir que contradiga su propia naturaleza. Pero el neoliberalismo ha pugnado por introyectar, en el sector público y en la esfera social, sus criterios de eficiencia.

La posibilidad de que las carencias sociales que se van acumulando sean resueltas por mecanismos de mercado, y el tan esperado crecimiento, enfrenta otros problemas, más allá de las magras variaciones en la 'competitividad'. La

---

43 En el caso de Argentina, apenas un 5% de las firmas tienen un perfil innovativo y es muy escasa la circulación de conocimiento entre empresas (comunicación personal de Gabriel Yoguel).

44 La posibilidad de devaluar, que recientemente ejercieron los países del sudeste asiático y luego Brasil, está bajo ataque por parte de los organismos internacionales, y se manifiesta claramente en la creciente atención prestada a la posibilidad de dolarizar las economías, de lo que Ecuador es un laboratorio en el inicio de la década.

OIT estima que, con un incremento esperado de la Población Económicamente Activa de América Latina, de alrededor del 3% anual, dada la tecnología y formas de organización empresarial predominante, para cubrir esa demanda de nuevos empleos se requeriría una tasa de crecimiento del producto del 5%, lo que a su vez implicaría una tasa inviable de inversión del 30% del Producto Bruto Interno (OIT 1998: 9). Esto sólo para cubrir las *nuevas* demandas de empleo, sin hablar de la superación del desempleo acumulado. El poco interés del capital global por invertir en la producción de bienes transables complejos en la mayoría de nuestros países, y dado el techo a la inversión con alta rentabilidad asociada a la explotación de recursos naturales no renovables y a la crema de nuestros mercados urbanos, hace suponer que, de darse, esa inversión debería ser cubierta por ahorros y empresarios nacionales, algo difícil de vislumbrar ante la tendencia a la liquidación y salida de capitales ‘nacionales’ o su visión de que la mayor productividad que requiere la competitividad se logra bajando costos salariales y expulsando mano de obra<sup>45</sup>.

En los países altamente endeudados y con economías maltrechas por los traumatismos de una reestructuración mal encarada que nos ha hecho perder dos décadas de desarrollo, harían falta tal vez otras dos décadas de inlfujos netos de recursos ‘genuinos’ para poder reestructurarse para reintegrar a sus sociedades con equidad y ser competitivos a nivel mundial. Pero la tenaza de la deuda eterna e impagable no cesa, haciendo más riesgoso prestar o invertir en una región con decrecientes posibilidades de pago y débil gobernabilidad, a la vez que nada hace pensar que sea posible revertir el proceso de desarrollo internacional desigual sin el ejercicio de nuevos poderes reguladores del mercado que, por ahora, no están a la vista.

Librado al mercado, el empleo depende de la expansión de la producción, que a su vez depende de la inversión capitalista, mientras el impacto de la dramática precarización y reducción de costos laborales ha mostrado ser insuficiente para inducir tal inversión<sup>46</sup>. La lógica del mercado capitalista impone en

---

45 Tockman y Martínez concluyen que “...la recuperación de la competitividad perdida y el logro de nuevos avances en la competitividad debiera basarse más en aumentos de productividad que en reducciones de costos resultantes de una mayor precarización laboral o un menor nivel de empleo.” Al contrario de lo que se viene pretendiendo instalar como sentido común, afirman que “una mayor seguridad en el empleo y la promoción de la negociación colectiva pueden contribuir a alcanzar aumentos sostenidos en la productividad”. Tockman y Martínez (1999), página 70.

46 Es más, cuando la inversión externa se da, como en el caso de la industria agroalimentaria argentina, el balance es negativo para los trabajadores: entre 1993 y 1999, mientras la producción aumentó un 20%, la ocupación bajó entre 14 y 16% (según se mida en horas trabajadas o en número de trabajadores empleados), y los salarios bajaron un 14%.

las grandes empresas y los fondos de inversión un comportamiento cortoplacista y amoral sin mecanismos de autoregulación acorde con los equilibrios sociales, políticos, psicosociales y naturales. No hay nada intrínseco al capital –particularmente el gran capital– que lo lleve por sí sólo a generalizar el desarrollo integral de las regiones periféricas. Se hace entonces necesario pensar en otros agentes de la inversión y la producción, que se sustraigan a la lógica del capital, cuyas decisiones estén orientadas por el objetivo de desarrollar las oportunidades de trabajo y la reproducción de la vida antes que por el logro de la máxima ganancia o la reproducción del capital, y que promuevan formas estatales democráticas y el cuidado de las bases naturales de la vida en sociedad. Para lograr contrarrestar la fuerza del gran capital y poder realizar alianzas con las fracciones empresariales con intereses más compatibles con el desarrollo humano, esos agentes deben formar un sistema solidario y tener escala suficiente, y para ello su continuada reproducción no puede depender de subsidios externos eternos –económicos o de acción ideológica y organizativa– sino que deben tener como condición que, en conjunto, puedan lograr en un plazo adecuado desarrollar su capacidad productiva y organizativa para posicionarse en el mercado con resultados económicos que permitan su creciente autosostenimiento, sustentando así otro poder de negociación de los trabajadores con los representantes del capital.

### *La economía de los sectores populares*

¿Cuál es la reacción que vienen teniendo los trabajadores latinoamericanos y sus familias? Combinan, en proporciones variables según la coyuntura y la cultura nacional, la lucha reivindicativa y defensiva (menos orgánica por la fragmentación de la clase y por la correlación de fuerzas y el temor al desempleo), con la búsqueda de formas alternativas de ingreso e integración al sistema de división social del trabajo: el cuentapropismo individual o colectivo, los diversos tipos de emprendimiento popular con sentido pecuniario. Han desarrollado también la habilidad para utilizar los nuevos programas focalizados en aliviar la pobreza: redes de solidaridad, acceso a programas sociales del Estado o de ONG, etc. Finalmente, se han activado viejas y nuevas formas de producción para el autoconsumo familiar o comunitario.

¿Tienen *estrategia* las familias de trabajadores? Aunque se ha usado mucho el término, y aunque puedan determinarse pautas recurrentes desde el punto de

vista estadístico, el concepto de 'estrategia' supone objetivos de largo aliento y plazo, un marco consistente que orienta acciones tácticas, vinculadas instrumentalmente a los objetivos. De hecho, si bien tienen objetivos empíricos que pueden conceptualizarse y tipificarse (sobrevivencia, reproducción ampliada, etc.), es una buena hipótesis que, ante un contexto societal que genera cambios en los parámetros que afectan su situación, la conducta de los trabajadores y sus familias es reactiva. A ese nivel micro, parece más pertinente hablar de una sucesión de acciones adaptativas e iniciativas orientadas por un saber tácito que se va decantando a medida que se van experimentando nuevas situaciones.

En circunstancias de precariedad, de extrema carencia y alta incertidumbre, las unidades domésticas se ven empujadas hacia una sucesión de ciclos cortos reactivos del tipo 'problema experimentado  $\Rightarrow$  acción inmediata'. A la vez, una concepción general del aprendizaje supondría que es cuando se enfrentan problemas inéditos, cuando dejan de repetirse las circunstancias 'normales', que el mundo de la vida es cuestionado y tematizado, dándose así condiciones más favorables para la reflexión y el planteamiento de alternativas de cambio. Esta cuestión es muy importante y debe ser examinada con investigaciones empíricas, pero en todo caso es muy probable que la presencia de una acción didáctica, informativa y formativa de agentes mediadores, en particular si son portadores del conocimiento sistematizado a partir de las experiencias populares o de una metodología para producirlo y facilitar su internalización, contribuya a aumentar la eficacia de las tácticas de supervivencia y su superación por estrategias colectivas de desarrollo conjunto. Esos agentes pueden ser originalmente 'externos', pero la complejización de la economía de los sectores populares implica incorporarlos como agentes propios de un sistema de economía centrada en el trabajo.

Para hablar de una 'estrategia' de los trabajadores en su confrontación con la estrategia neoliberal (ésta sí existe desde los grupos más concentrados, el G-7 y los organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial), es necesario que existan instancias colectivas de intercambio, pensamiento reflexivo y acción conjunta que deben ser promovidas expresamente como parte del desarrollo de un entorno productivo complejo. En materia económica, las principales acciones colectivas han sido de tipo reivindicativo frente a la reestructuración empresarial antes que promotoras de otras alternativas para la economía popular. Un papel más ligado a lo productivo han jugado las asociaciones corporativas de productores independientes, en redes que agregan intereses sectoriales para su defensa, o para mejorar sus condiciones de pro-

ducción y reproducción. En cuanto a los agentes de promoción del desarrollo, fundamentalmente las ONGD, su alcance suele ser microeconómico y competitivo entre ellos (Coraggio 1995). Los movimientos sociales en sentido más amplio (movimientos basados en afinidades de género o etnia, de defensa de los derechos humanos, o movimientos reivindicativos de base territorial con metas específicas de ciclo ‘corto’ –por el agua, por la luz, por el transporte, por la vivienda, etc. etc.–) sin duda han incidido en las condiciones de vida de los trabajadores, pero no en tanto movimiento de trabajadores, mientras el problema de la articulación entre unos y otros nunca llegó a resolverse adecuadamente en nuestros países (Coraggio 1986).

Sin embargo, aunque no tengan una conducción explícita, las acciones reactivas, de las familias de trabajadores afectados por los mismos procesos, pueden ir decantando una reacción colectiva emergente, sin estrategia consciente pero con patrones bastantes claros, identificables y generalizables<sup>47</sup>, dando lugar a un conjunto de actividades que movilizan recursos para satisfacer ne-

---

47 Según Torrado (1998), “...Para estar en mejores condiciones de formular el concepto EFV es conveniente situarlo previamente dentro de la perspectiva analítica global a la que más frecuentemente se lo vincula. Dicha perspectiva es aquella que otorga prioridad por su capacidad explicativa y su relevancia para las políticas de población al estudio de la relación entre estilos de desarrollo (ED) y EFV. En este contexto teórico, el término ‘estilos de desarrollo’ se refiere a las modalidades y dinámica particular de los procesos de desarrollo discernibles en sociedades con sistemas de organización económico –social (capitalista-central; capitalista dependiente; socialista; etc.) análogos. Más precisamente, el concepto remite a las estrategias de acción (objetivos, proyectos y prácticas políticas) relativas a los factores fundamentales del desarrollo económico y social (cómo se genera; cuáles son los elementos que condicionan su mecanismo; cómo se reparten sus frutos), que son dominantes o se encuentran vigentes en una sociedad dada, las variaciones intrasistema de dichas estrategias.

En esta perspectiva, la vigencia de un estilo se concibe como la resultante de diversos factores: la existencia de opciones o estrategias alternativas correspondientes a las diferentes clases y estratos sociales; las relaciones de alianza o conflicto que se establecen entre las fuerzas sociales que representan a dichas clases y estratos; la correlativa estructura de poder; en fin, la capacidad de dichas fuerzas sociales –aisladas o coaligadas– de imponer sus propias estrategias de acción al conjunto de la sociedad a través del ejercicio del poder y de diversos mecanismos de legitimación... la expresión ‘estrategias familiares de vida’ se refiere a aquellos comportamientos de los agentes sociales de una sociedad dada que –estando condicionados por su posición social (o sea por su pertenencia a determinada clase o estrato social)– se relacionan con la constitución y mantenimiento de unidades familiares en el seno de las cuales pueden asegurar su reproducción biológica, preservar la vida y desarrollar todas aquellas prácticas y no materiales de existencia de la unidad y de cada uno de sus miembros”... (páginas 16 y 17)

... “Por último (ya implícito en el punto anterior), si bien es posible enunciar un concepto general de EFV, válido para todas las clases y estratos sociales de una sociedad concreta –como sería el caso de la definición de EFV que expusieramos más arriba– es claro que tal enunciado resultaría escasamente operativo. En efecto, en la medida en que sólo existe un número muy reducido de comportamientos que puedan reputarse a priori como comunes a todas las clases sociales (tales como por ejemplo, las formaciones de uniones, la procreación, la preservación de la vida) un enunciado de tal generalidad es de di-

cesidades, que vamos a denominar *la economía popular o economía de los sectores populares*. Si tenemos que definir una célula organizativa supraindividual, con algún grado de conciencia y coordinación sobre las decisiones de sus miembros, esa es principalmente la familia o, más amplio, los hogares. A esto podemos agregar otros agrupamientos voluntarios no basados en relaciones de consanguinidad (hogares especiales, cooperativas de diverso tipo, redes de intercambio o de ayuda solidaria, comunidades étnicas, etc.) que -desde una perspectiva económica- tienen el mismo objetivo que las familias: obtener recursos y utilizarlos para mantener y mejorar la vida de sus miembros. Así, podemos visualizar una cooperativa sin fines de lucro como el arreglo *ad-hoc* de un conjunto de miembros de distintas familias para lograr en otra escala y con otros recursos mejorar las condiciones de vida de sus hogares. Del mismo modo puede ser visto un microemprendimiento-familiar o de asociación voluntaria entre no familiares-, una red de autoayuda, una asociación vecinal pro-mejoras, etc. Por extensión denominamos a todas estas formas *unidades u organizaciones domésticas populares*<sup>48</sup>.

La lógica de estas organizaciones populares de economía doméstica no es la maximización de ganancias (lucro) sino la ampliación continua de la frontera de condiciones materiales de la vida de sus miembros. Esta definición amplia de objetivos permite incluir en esta primera categorización a las asociaciones reivindicativas, aunque no organicen en principio la producción ni el consumo de bienes o servicios (si bien pueden devenir asociaciones autogestionadas de prestación de servicios). Aunque muchos hogares pueden ser pobres, esta definición de economía popular no se limita a las actividades económicas de los pobres, pues las actividades que responden a la definición amplia adoptada

---

facil operacionalización ya que deja totalmente indeterminados aquellos comportamientos que se relacionan con la optimización de las condiciones de existencia de cada posición social, es decir, aquellos comportamientos que dependen directamente de la pertenencia de clase. Lo que lleva a concluir que la definición del concepto de EFV debe hacerse por enumeración exhaustiva de las dimensiones conductuales que, en cada caso, de acuerdo al estado del conocimiento, puedan considerarse relacionadas con los tres elementos incluidos en la definición general (reproducción biológica, preservación de la vida, optimización de las condiciones de existencia)"... (páginas 19 y 20).

48 Ver Coraggio, 1998 (b). Segalen (1997) explica que un grupo doméstico consiste en: ... "un conjunto de personas que comparten un mismo espacio de existencia: la noción de cohabitación, de residencia común aquí es esencial. Este espacio de existencia también puede ser un espacio de trabajo y producción: por ejemplo una explotación agrícola, el buril del artesano, la tienda del comerciante. Puede ser solamente un espacio de descanso, de convivencia y de consumo... La naturaleza del espacio compartido difiere, pues, del mismo modo que puede cambiar la constelación de las personas que la ocupa."... (página 37).

pueden generar ingresos altos y estables a los trabajadores y sus familiares. Sin embargo, exigiremos como condición que para poder mantener o mejorar su calidad de vida deban seguir realizando su fondo de trabajo o la percepción de los subsidios a él vinculados. En otros términos: la exclusión del trabajo o de los derechos a él asociados los precipita en una ‘crisis de reproducción’<sup>49</sup>.

Excluimos de esta categoría los hogares y recursos de los propietarios de empresas de distinto tipo, ‘formales o informales’, siempre que su objetivo sea la acumulación privada de ganancias sobre la base de la explotación del trabajo asalariado. No así a sus trabajadores asalariados, que desde la perspectiva de la economía popular están realizando su fondo de trabajo a través de esta relación aunque produzcan bajo el comando del patrón de turno. En esto se suelen presentar algunos problemas de comprensión: según nuestra definición, los trabajadores que son asalariados en esas empresas, y sus hogares, forman parte de la economía popular, lo que no cambia porque hayan tomado (o podido tomar) una de sus opciones para poder reproducir sus vidas: la de vender y subordinar de manera asimétrica su fuerza de trabajo a cambio de un salario. Para otras definiciones, sólo los trabajadores por cuenta propia, o los ‘informales’ son, o eran, considerados parte de la ‘economía popular’; otra corriente reserva ese término exclusivamente para asociaciones solidarias.

Otra dificultad para obtener categorías nítidas es que, con la disolución de los sistemas de seguridad social garantizados por el Estado, hay trabajadores que participan en sistemas privados de pensión que son parte de fondos de inversión operados a escala global y alguien diría que, en algún sentido, son propietarios de las empresas en cuyas acciones se invierten esos bonos. No nos cabe duda de que no es válido asociar ese tipo de ‘derecho’ al rendimiento del propio ahorro con el poder de comando del capital que es totalmente ajeno a esos pequeños ahorristas. En otros términos, a los efectos de este análisis, una articulación o dependencia unilateral de los trabajadores respecto al capital o a patrones en general no implica que deban ser considerados como *meros* componentes o agentes del capital, como tampoco sería el caso de una cooperativa subcontratada por una gran empresa.

En todo caso, de lograrse, la claridad conceptual de las categorías nunca tendría un correlato total con la realidad. Siempre hay zonas grises. Así, aunque la economía popular no contiene en su interior ambos polos de las relacio-

---

49 Sobre la diferenciación conceptual entre economía popular y economía del trabajo, ver: Coraggio, 1999 (b). Otros trabajos vinculados pueden verse en [www.fronesis.org](http://www.fronesis.org)

nes de explotación capitalista del trabajo, contiene otras varias formas de explotación del trabajo ajeno: de las mujeres por los hombres, de los niños por los adultos, del aprendiz por el patrón, del prestatario por el usurero, del comprador por el vendedor, de unos grupos étnicos por otros. Y también de los trabajadores por el patrón de una microempresa que sin embargo apenas logra obtener el equivalente de un salario como ingreso. Tampoco deja de haber mecanismos basados en el engaño, en la dominación ideológica o directamente en relaciones de poder: por lo pronto las que constituyen las relaciones de explotación antes mencionadas, pero también las que se asocian al clientelismo, al poder de las mafias criminales o corporativas, de los caudillos locales, de los dirigentes sociales que aprovechan su poder en beneficio propio, etc. Por otro lado, esta categorización admite desigualdades en las condiciones de vida alcanzadas, por la diferencia de las capacidades, de las trayectorias, por toda la diversidad de situaciones de las unidades domésticas que genera una sociedad marcada por los mecanismos competitivos de la acumulación de poder y de la acumulación de capital<sup>50</sup>.

### *Los recursos de la economía popular*

Las células básicas de la economía popular no son entonces las microempresas, sino las unidades domésticas simples o combinadas y todos sus dispositivos dirigidos a la reproducción. Desde una perspectiva económica, es preciso señalar que muchas de estas células cuentan con ‘recursos acumulados’, actual o potencialmente útiles para su uso combinado en la producción y la reproducción. Entre otros:

- viviendas de uso múltiple,
- locales de producción o comercialización,

---

50 Como señala Rosanvallon (1995): ... “No tiene ningún sentido tratar de aprehender a los excluidos como una categoría. Lo que hay que tomar en cuenta son los *procesos* de exclusión. La situación de los individuos de que se trata, en efecto, debe comprenderse a partir de las rupturas, los desfases y las interrupciones que sufrieron. Lo que marcan son distancias y diferencias y no posibilidades descriptivas corrientes (ingreso, profesión, nivel de formación, etcétera). Así, pues, no sirve de gran cosa “contar” a los excluidos. Esto no permite constituirlos en objeto de acción social. Lo importante es, en primer lugar, analizar con claridad la naturaleza de las trayectorias que conducen a las situaciones de exclusión en tanto estas están son cada vez las resultantes de un proceso particular. De donde surge, por lo demás, la nueva importancia de las nociones de precariedad y vulnerabilidad...”

- medios de transporte,
- maquinarias y herramientas,
- suelo urbano o tierra rural,
- ahorros monetarios o bajo otras formas (por ejemplo: derechos acumulados de fondos de pensión),

Sin embargo, en todos los casos su principal recurso es el ‘fondo de trabajo’ de sus miembros, del cual forman parte:

- sus energías físicas (aquí la estructura de edades de los miembros y el estado de nutrición y salud aparecen como condiciones del fondo de trabajo);
- sus saberes y creencias, sus conocimientos y competencias básicas, así como otras más específicas para, entre otras actividades:
  - aprender y enseñar, comunicarse, comprender y expresar ideas y afectos;<sup>51 52</sup>
  - evaluar la coherencia entre valores y acciones, y la relación entre medios y fines;
  - organizar y organizarse, observar, producir o recuperar e interpretar información, reflexionar, diagnosticar, evaluar resultados, identificar problemas y pensar alternativas de resolución;
  - proyectar tendencias, prefigurar creativamente productos y relaciones aun inexistentes;
  - convertir las ideas en proyectos y vías adecuadas de acción, y los materiales en objetos útiles;

---

51 Según Delors (1996): ... “Para el cumplir el conjunto de las misiones que les son propias, la educación debe estructurarse en torno a cuatro aprendizajes fundamentales, que en el transcurso de la vida serán para cada persona, en cierto sentido, los pilares del conocimiento: *aprender a conocer*, es decir, adquirir los instrumentos de la comprensión, *aprender a hacer*, para poder influir sobre el propio entorno; *aprender a vivir juntos*, por último, *aprender a ser*, un proceso fundamental que recoge elementos de los tres anteriores. Por supuesto, estas cuatro vías del saber convergen en una sola, ya que hay entre ellas múltiples puntos de contacto, coincidencia e intercambio...” (página 96).

52 Para Heller (1985) ...“La vida cotidiana es la vida del hombre entero, o sea: el hombre participa en la vida cotidiana con todos los aspectos de su individualidad, de su personalidad. En ella se “ponen en obra” todos sus sentidos, todas sus capacidades intelectuales, sus habilidades manipulativas, sus sentimientos, pasiones, ideas, ideologías. La circunstancia de que todas sus capacidades se ponen en obra determina también, como es natural, el que ninguna de ellas pueda actuarse, ni con mucho, con toda su intensidad. El hombre de la vida cotidiana es activo y goza, obra y recibe, es afectivo y racional, pero no tiene tiempo ni posibilidad de absorberse enteramente en ninguno de esos aspectos para poder apurarlo según su intensidad...”

- identificar recursos, acceder a ellos y evaluar su utilización eficiente para lograr los objetivos buscados;
- aprender mediante la reflexión crítica de la propia experiencia y de la de otros, así como del conocimiento acumulado y formalizado;
- producir en equipo, manejar situaciones conflictivas, hacer tratos y contratos, establecer responsabilidades y alianzas interpersonales, interculturales, interorganizacionales, etc.;
- seleccionar, copiar y adaptar productos, tecnologías, modelos de organización, etc.
- explicitar y asumir reflexivamente límites éticos compartidos a los comportamientos propios y de los otros agentes de la economía, en particular en cuanto al respeto a derechos inalienables del otro y a la resolución de conflictos de intereses particulares;
- reconocer sus derechos y responsabilidades como ciudadanos o miembros de comunidades, asociaciones, etc., comprendiendo y sabiendo utilizar las normas y recursos legales o de otro tipo para efectivizarlos.

Este complejo de recursos y capacidades así como la efectivización de su potencial varían históricamente con la matriz cultural, la experiencia y lo aprendido en el hacer individual o colectivo por cada persona, grupo o comunidad, pero también con sus valores, disposiciones y motivaciones así como con las organizaciones que a lo largo de su trayectoria vital activan y redirigen esas capacidades hacia objetivos seleccionados de acuerdo a valores y/o a resultados. Así, esas fuerzas físicas y capacidades simbólicas son dirigidas y ejercidas de manera parcial y alienante cuando se efectivizan bajo el comando del capital o de otros patrones, que toman de cada persona o grupo productivo o consumidor lo que mejor se ajusta a sus objetivos de acumulación o de otro tipo.

Las nuevas formas de organización de la producción requieren que los trabajadores puedan efectivizar un número mayor de esas capacidades, si bien para un número limitado de trabajadores. Las excepciones que muestran al capital innovador integrando de otra forma las competencias de los trabajadores confirman la regla en la historia reciente de la inversión de capital en esta parte de la periferia. En todo caso, subsistirá la principal fuente de alienación que significa ser parte de procesos económicos de mercado, que no se comandan ni a nivel micro ni a nivel macrosocial, y que deben tomarse como datos que se

definen ‘a espaldas’ de los trabajadores individuales<sup>53</sup>. A esto se suma la alienación resultante de la cultura consumista –aunque como García Canclini señala, también hay posibilidades integrativas, comunicativas y de desarrollo del conocimiento en el proceso de consumo- (García Canclini 1991) y en general de toda la producción simbólica que pretende legitimar las relaciones que sustentan los poderes concentrados del capital y la política.

*La situación de la economía popular: necesidad de su superación*

En su estado actual, la economía de los sectores populares, o el conjunto de patrones predominantes de respuesta de los trabajadores y sus organizaciones de reproducción, refleja una situación de fragmentación, variabilidad, inestabilidad y anomia. Por otro lado, el descreimiento acerca de las posibilidades de recurrir a la justicia o a los poderes políticos para sancionar o rectificar el incumplimiento de derechos elementales, violados sistemáticamente por el sistema de mercado como criterio de asignación de recursos, impulsa a la microacción directa por la supervivencia y al desprecio por los mecanismos institucionales de defensa colectiva de tales derechos.

Así, se verifica crecientemente que la búsqueda de algún tipo de recursos o de ‘algún trabajo’ para obtener algún ingreso, y el uso más económico en el corto plazo de los ingresos obtenidos y los recursos poseídos para la supervivencia constituyen una base de explicación plausible para predecir o interpretar los comportamientos, combinando hipótesis aparentemente contradictorias como:

- la lucha darwiniana entre personas y hogares por:
  - acceder a trabajos asalariados crecientemente precarios,
  - captar parte del mercado para colocar sus servicios independientes - llegando a situaciones de franco canibalismo como es el caso de los vendedores ambulantes o transportistas en tantas ciudades latinoamericanas-,
  - recibir recursos o paliativos aceptando formas atentatorias de la integridad de los ciudadanos (tener que aceptar como modo recurrente

---

53 Como se discutió cuando el socialismo real era una alternativa generalizable, la propiedad estatal de los medios de producción y la planificación centralizada no acaban con esta alienación que generan el mercado y en particular el trabajo asalariado.

de vida la limosna o la beneficencia, admitir paquetes de ayuda o favores en los términos del clientelismo político, participar en redes criminales, prostitución, drogadicción, alcoholismo, etc.)

- ejercer o defender directamente derechos elementales violados por el mercado (ocupación de espacios y tierras públicas, saqueos de comercios, bloqueo de calles y rutas para dar peso a justas reivindicaciones particulares, etc.);
- el incremento del trabajo doméstico, para encarar necesidades que ya no pueden resolverse a través del mercado por falta de ingresos (autoconstrucción de vivienda, costura, cocina, cuidado de miembros dependientes de la familia, etc.);
- la participación en redes de solidaridad, de ayuda mutua, de trueque de productos y servicios, etc.<sup>54</sup>
- la amplificación de las actividades colectivas de trabajo reproductivo social no remunerado: autogestión colectiva del hábitat y de ciertas obras de infraestructura, la salud, educación, seguridad, etc. (dependiendo de la cultura local).

Sin duda que -habiendo un determinismo socio-estadístico que asocia algunas de estas respuestas y sus consecuencias (inseguridad personal en las ciudades, creciente violencia física, mayor individualismo en algunos o mayor solidaridad en otros, etc.) con la exclusión y la pauperización de masas de habitantes despojados de sus derechos ciudadanos- se pueden registrar opciones personales o comunitarias distintas aun ante similares condiciones. El complejo determinismo de las respuestas indica que deben evitarse tanto el economicismo como el 'eticismo' a la hora de interpretar, predecir y proponer alternativas a los ciuda-

---

54 En la Argentina se han desarrollado los Clubes de Trueque. Constituye una organización en donde sus miembros se definen al mismo tiempo como productores y consumidores de bienes y servicios. En los clubes de trueque, este doble rol se hace efectivo a través del intercambio de productos y servicios mediante trueque multirrecíproco en donde no se emplea dinero ni tampoco hay trueque directo, sino que se utilizan unos vales llamados "créditos". Estos grupos no poseen identificación política ni religiosa. Este mecanismo de economía alternativa intenta reemplazar a la economía formal, su objetivo es ser un complemento para aquellos que, por diversas circunstancias están parcial o totalmente fuera del sistema económico. El primer Club de Trueque surgió en Bernal, Provincia de Buenos Aires, en abril de 1995, y a fines de 1997, el país contaba ya con 400 clubes de los que participan entre 50.000 y 100.000 socios. Estos clubes se interconectan configurando una gran red global a escala nacional. <http://www.geocities.com/RainForest/Canopy/5413/index>. Sobre su potencial y las contradicciones que enfrentan en su desarrollo, ver: Coraggio, 1998 (c).

danos, y que un cambio estructural en esta situación requiere tanto conocimiento y acciones en el terreno socioeconómico como en el terreno ético, normativo, etc.<sup>55</sup>

En las ciudades se verifica que las actividades productivas independientes tienen un claro sesgo hacia el comercio y los servicios, con escasa producción material, entre otras razones por: (a) el mayor riesgo al ‘rigidizar’ (*sunk*) recursos para producir determinados bienes; (b) la dificultad de alcanzar un mínimo de acumulación de medios de producción; (c) la dificultad para alcanzar niveles y uniformidad de producción como para ingresar a los canales de distribución masiva; (d) la competencia de productos innovadores importados a bajo costo desde países con salarios muy inferiores a los nuestros. Si se dejan operar libremente las tendencias del mercado, los llamados ‘nichos’ del mismo dejan de ser una metáfora para convertirse en la mayoría de los casos en lugar de entierro final de las producciones populares.

En la actualidad, buena parte de la actividad económica popular independiente está condenada a la ilegalidad, porque el cumplimiento de las normativas -pensadas para un sistema donde la actividad económica debía estar básicamente organizada bajo la forma de empresas capitalistas- impone costos que la vuelven insostenible económicamente. Esto afecta también, al trabajo asalariado, usualmente considerado como ‘formal-legal’ pero que de hecho viene incrementando la proporción de trabajo en ‘negro’<sup>56</sup>. El trabajo no declarado supone también ingresos no declarados, con lo que la evasión impositiva se realimenta y generaliza. Muchas reformas en la legislación laboral apuntan a permitir formas precarias de trabajo asalariado, de modo que se transparente su existencia (y se bajen legalmente los costos laborales). Curiosamente, luego de haberse identificado economía popular con sector informal, lo que se definía co-

---

55 Según Razeto (1985), “...hay que considerar que el tipo principal de acumulación en la economía popular solidaria consiste en el desarrollo de valores, capacidades y energías creadoras por parte de los sujetos que participan en ellas. Tal potenciamiento de las capacidades y recursos humanos: de la fuerza de trabajo a través de la capacitación y el ejercicio laboral, de las fuerzas tecnológicas a través de los distintos mecanismos de información y comunicación que estas organizaciones crean, de las capacidades organizativas, empresariales y de gestión, a través de la participación y la autogestión, puede ser entendido como un proceso permanente de inversión productiva, propio y peculiar de ese tipo de economía popular y solidaria...” (pag. 29).

56 “...Un informe del Ministerio de Trabajo indica que, entre 1994 -cuando comenzó a aplicarse la rebaja de las contribuciones patronales- y 1999, el trabajo en negro entre los asalariados de la Capital y el Gran Buenos Aires saltó del 29,2 al 37,5%. Y en algunas provincias los asalariados “en negro” superan el 80%.” Diario Clarín, domingo 6 de febrero de 2000.

mo trabajo informal ahora se vuelve formal y sustentado por leyes que precarizan el trabajo en general<sup>57</sup>.

Luego de dos décadas de avance neoconservador, el sentido común está introyectado de los valores del mercado capitalista. La respuesta popular es predominantemente inorgánica y hasta por momentos canibalista en su interior. Y no puede idealizarse por la existencia de significativos intentos para desarrollar pequeños núcleos solidarios, donde las personas se vinculan en una relación cotidiana cara a cara, pues son de escaso peso en la economía total y no tienen, por diversas razones, la posibilidad de extenderse en la escala requerida. El llamado ‘tercer sector’, definido como el conjunto formado por organizaciones de trabajo voluntario o basado en donaciones filantrópicas, si bien ha proliferado en nuevas formas y actividades ‘sociales’, tampoco constituye una alternativa porque apenas contribuye a aliviar la pobreza material y espiritual que genera la economía capitalista excluyente y pauperizante que experimentamos. Por lo demás, en sociedades altamente polarizadas, será difícil que el voluntariado supere la relación asimétrica entre asistentes y asistidos. A esto se agrega que la gravedad y persistencia de la crisis de reproducción conduce a amplios sectores a aceptar (por más que sea críticamente)<sup>58</sup> los programas asistencialistas, favoreciendo el clientelismo y perdiendo autonomía como ciudadanía.

La fórmula: “dejar la economía para el poder político y sus economistas, trabajar desde abajo asistiendo en lo social” es la fórmula de una derrota anunciada. Es preciso pensar otras alternativas. El desarrollo de un sistema de economía centrada en el trabajo con base en las ciudades y sus regiones puede ser una vía eficaz para unificar el campo de intervenciones de y para los sectores populares y disputar la hegemonía al programa neoliberal centrado en la dominancia de la economía del capital, que sólo logrará eternizar una masiva pobreza, asistida y vigilada.<sup>59</sup>

---

57 En nuestro caso, nunca aceptamos esa identificación, al incluir en la economía popular la reproducción y venta del trabajo asalariado. (Coraggio 1994 b).

58 Sobre la percepción de los “beneficiarios” sobre la relación clientelar y la estigmatización de los programas focalizados, ver: Adrenacci *et al* (2000).

59 Dicha propuesta está desarrollada en Coraggio, 1999 (b) y en Coraggio (2000)

## Bibliografía

Acosta, Alberto

- 1999 Sobre la corresponsabilidad de los acreedores. Un decálogo para la reflexión, mimeo.

Adda, J.

- 1996 *La mondialisation de l'économie*, Éditions La Découverte, París.

Andrenacci, Luciano, María Rosa Neufeld y Liliana Raggio

- 2000 Elementos para un análisis de programas sociales desde la perspectiva de los receptores, Documento de Trabajo, Instituto del Conurbano, UNGS, (mimeo).

Altimir, Oscar y Luis Beccaria

- 1998 *Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en la Argentina*, Universidad de General Sarmiento, Buenos Aires, 1998.

- 1999 Atlas Demográfico de México.

Aspiazu, Daniel

- 1997 *Elite empresarial en la Argentina. Tercerización, Centralización del Capital, Privatización y Beneficio Extraordinario*, Proyecto SECYT – CONICET, Documento de Trabajo N° 2 del Proyecto Privatización y Regulación en la Economía Argentina.

Banco Mundial

- 1995 *Informe sobre el desarrollo mundial. El Mundo del Trabajo en una Economía Integrada*, Banco Mundial, Washington, D.C.

Basualdo, Eduardo M.

- 1994 Privatizaciones I. El impacto económico y social de las privatizaciones. *Revista de la CEPAL*, N° 52, Santiago de Chile.

Basualdo, Eduardo M.

- 1999 *Acerca de la naturaleza de la deuda externa*, Universidad Nacional de Quilmes/Flacso/ Página 12, Buenos Aires.

Castells, Manuel

- 1997 *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura*, vol. 1 La sociedad red, Alianza Editorial, Madrid.

CEPAL

- 1997 Panorama social de América Latina, CEPAL, Santiago (Chile), 1995, citado en UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia* 1997, Nueva York.

## CEPAL

2000 Notas de la CEPAL N° 8, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 1999*, Santiago de Chile, enero.

Coraggio, José Luis

1986 Movimientos sociales y revolución en Nicaragua, *Cuadernos Ciudad y Sociedad*, Segunda Época, N° 10; CIUDAD, Quito.<sup>60</sup>

Coraggio, José Luis

1994a Contribuciones posibles de la economía popular urbana a la transformación productiva con equidad, *Ponencias*, Instituto Frónesis, N° 10, Quito.

Coraggio, José Luis

1994b Del sector informal a la economía popular: un paso estratégico para el planteamiento de alternativas populares de desarrollo social, *Nueva Sociedad*, # 131, Caracas.

Coraggio, José Luis

1995 *Desarrollo Humano, Economía Popular y Educación*, Editorial Aique-Ideas, Buenos Aires.

Coraggio, José Luis

1997 La Política Urbana Metropolitana Frente a la Globalización, *EURE*, Vol. XXIII, N° 69, Santiago, Julio.

Coraggio, José Luis

1998a La gobernabilidad de las grandes ciudades: sus condiciones económicas (con especial referencia a la Ciudad de Buenos Aires), en *Políticas Públicas y Desarrollo Local*, Instituto de Desarrollo Regional, Rosario.

Coraggio, José Luis

1998b *Economía Urbana. La perspectiva popular*, Abya Yala, Quito.

Coraggio, José Luis

1998c Las redes de trueque como institución de la Economía Popular, en: J.L. Coraggio, *Economía Popular Urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local*, Programa de Desarrollo Local, Cartillas Nro. 1, Instituto del Conurbano-UNGS, San Miguel.

---

60 Los trabajos de José L. Coraggio pueden encontrarse en la página web: [www.fronesis.org](http://www.fronesis.org).

- Coraggio, José Luis  
1999a ¿Es posible pensar alternativas a la política social neoliberal?. *Revista Nueva Sociedad*, N° 164, Caracas, noviembre- diciembre.
- Coraggio, José Luis  
1999b *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*, Miño y Dávila Editores, Madrid.
- Coraggio, José Luis  
2000 Atreverse con la economía desde el gobierno local: la promoción de una economía del trabajo, ponencia presentada en Ciudad Futura II: “Nuevos modos de pensar, planificar y gestionar ciudades”, Seminario Internacional organizado por la Municipalidad de Rosario, Rosario, 8-12 de mayo.
- Coraggio, José Luis y Rubén César  
1999 ¿Qué debe hacer el gobierno local ante los grandes emprendimientos en el comercio minorista?. *EURE, Revista latinoamericana de estudios urbano regionales*, vol.25 n.75, Santiago, Septiembre.
- Chesnais, F.  
1996 *La mondialisation financière*, Syros, París.
- Chisari, O. A. Estache y C. Romero  
1997 *Winners and Losers from Utility Privatization in Argentina. Lessons from a General Equilibrium Model*. The World Bank, Policy Research Department. Finance and Private Sector Development Division. Policy Research, Working Paper 1824, Washington.
- Dahl, Robert  
1971 *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press.
- Delors, Jacques (comp.)  
1996 *La educación encierra un tesoro*, Informe de la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI, Santillana, Ediciones UNESCO, España.
- Fiori, José Luis  
1998 Globalização, hegemonia e império, en Tavares, Maria da Conceição e José Luis Fiori (organizadores) *Poder e dinheiro*, Editora Vozes, Brasil.

- García Canclini, Néstor  
 1991 El consumo sirve para pensar, *Diálogos de la comunicación*, N° 30, Lima.
- Heller, Agnes  
 1985 *Historia y vida cotidiana. Aportaciones a la sociología socialista*, Enlace Grijalbo, México.
- Heredia, Carlos; Víctor Quintana y Clara Brugada  
 1993 Structural Adjustment in México: A Grassroots Perspective, (mimeo), Agosto.
- Hinkelammert, Franz J.  
 1989 *La fe de Abraham y el edipo occidental*, DEI, Costa Rica.
- Hirst, P. y G. Thompson  
 1996 *Globalization in Question*, Polity Press, Cambridge.
- Kregel, J.A.  
 1996 Riscos e implicações da globalização financeira para a autonomia de políticas nacionais. *Revista economia e sociedades*, UNICAMP, N° 7, diciembre, p. 29-49.
- O'Donnel, Guillermo  
 1997 *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires.
- Oztrak, Oscar y Ruth Felder  
 2000 La capacidad de regulación estatal en la Argentina. Quis custodiet custodiet?, (mimeo).
- OIT  
 1998 *Informe panorama laboral 97*, Lima.
- PNUD  
 1999 *Informe sobre desarrollo humano*, Madrid.
- Polanyi, Karl  
 1975 *La gran transformación*, Juan Pablo editor, México.
- Razeto, Luis  
 1985 *Las Organizaciones Económicas Populares, Mas allá de la subsistencia*, P.E.T, Chile.
- Rede Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho  
 1999 *Unitrabalho*, Año 3, N° 9-Novembro.
- Reich, Robert B.  
 1991 *The Work of Nations*, Vintage, Nueva York.

Rosanvallon, Pierre

1995 *La nueva cuestión social. Repensar el Estado de providencia*, Manantial.

Sassen, Saskia

1991 *The Global City, New York, London, Tokio*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

Segalen, Martine

1997 *Antropología histórica de la familia*, Taurus Universitaria, España.

Stiglitz, Joseph

2000 Democratic Development as the Fruits of Labour, Conferencia principal ante la Industrial Relations Research Association, Boston, enero.

Tockman, Víctor E. y Daniel Martínez

1999 Costo laboral y competitividad en el sector manufacturero de América Latina, 1990-1998. *Revista de la CEPAL*, número 69, Santiago de Chile, diciembre. OIT.

Torrado, Susana

1998 *Familia y diferenciación social. Cuestiones de método*, EUDEBA, 1998, Buenos Aires.