

Ciudades
sin
rumbo

Investigación urbana
y proyecto popular

José Luis Coraggio



Sociedad Interamericana
de Planificación

ciudad 
centro de investigaciones 
Casilla 17-08-8311- Quito-Ecuador
Telf: 230192-549221

CIUDADES SIN RUMBO
Investigación urbana y proyecto popular

Autor: José Luis Coraggio

Primera Edición: CIUDAD, SIAP, 1991

Copyright: CIUDAD

Quito, Ecuador, 1991

Portada: Dibujo de la portada de Oriana Coraggio

711.2 Coraggio, José Luis

C565c Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y
proyecto popular. Quito. CIUDAD-SIAP, 1991
375p

/INVESTIGACION URBANA//SOCIOLOGIA
URBANA// DESCENTRALIZACION/
/PARTICIPACION POPULAR// AMERICA
LATINA /.



INDICE

PRIMERA PARTE SOBRE LA INVESTIGACION URBANA DESDE UNA PERSPECTIVA POPULAR

Capítulo 1	La Investigación urbana en América Latina: Las ideas y su contexto (1989).....	15
	1. Introducción.....	15
	2. La inscripción social de las ideas sobre lo urbano.....	17
	3. Utopías racionales, Estado y sujeto social.....	21
	4. El contexto social de gestación de las ideas.....	31
	5. Las ideas sobre el contexto de aplicación: La planificación urbana.....	37
	6. La sociología urbana en Francia y América Latina: ¿Procesos Paralelos?.....	39
	7. La crisis y el futuro de las ideas sobre lo urbano.....	45
Capítulo 2	Dilemas de la investigación urbana desde una perspectiva popular en América Latina (1987).....	53
	1. Algunas dificultades en la autoevaluación de los caminos recorridos por la investigación urbana en América Latina.....	53
	2. Algunos aspectos subjetivos de los paradigmas y su comunidad.....	63
	3. Las opciones dicotómicas.....	65
	4. La posibilidad de organizar el campo de ideas acerca de lo urbano a partir del objetivo de transformación de la realidad desde una perspectiva popular.....	76
Capítulo 3	Investigación urbana y proyecto popular (1988).....	81
	1. Dos épocas de la investigación urbana.....	82
	2. La perspectiva de la transición.....	101
	3. Posibilidades de una investigación urbana para un proyecto popular.....	107

SEGUNDA PARTE
SOBRE LA DESCENTRALIZACION Y LA PARTICIPACION
POPULAR

Capítulo 4	Poder Local, ¿Poder Popular? (1987).....	123
	1 El contexto ideológico de la búsqueda de nuevas utopías.....	123
	2. Economía y política en la descentralización territorial ..	133
	3. Nuevos movimientos sociales, política y descentralización	139
	4 Autodeterminación nacional y descentralización.....	145
	5 Descentralización política y transición social.....	151
Capítulo 5	La propuesta de descentralización: En busca de un sentido popular (1988).....	155
	1. Introducción.....	155
	2. Algunos contenidos de la propuesta de descentralización.....	160
	3. El contexto ideológico de la propuesta de descentralización.....	162
	4. Algunos problemas de las propuestas de descentralización.....	168
	5. La necesidad de evitar la idealización del Municipio para recuperar esa instancia en un proyecto popular	184
Capítulo 6	Las dos corrientes de descentralización en América Latina (1990).....	191
	1. Introducción.....	191
	2. Los contenidos "técnicos (Ideológicos) de la descentralización.....	192
	3. El proyecto neoliberal de descentralización	197
	4. El proyecto democratizante de descentralización.....	202
	5. Los desafíos que enfrenta el proyecto democratizante	205

Capítulo 7	Participación popular y vida cotidiana (1989).....	215
	1. Una breve disquisición sobre el concepto de "Participación Popular"	215
	2. Los niveles de integración o de participación.....	218
	3. Los sentidos de la participación popular.....	221
	4. El papel de los intelectuales en relación a la participación popular	223
	5. La vida cotidiana.....	227
	6. Una ejemplificación tomada del movimiento de educación popular	230
	7. Algunos desafíos de la participación	233
Capítulo 8	Las posibles contribuciones de la educación popular al desarrollo local (1990)	239
	1. Introducción	239
	2. La propuesta del desarrollo local y sus demandas a la educación popular	240
	3. La propuesta de la educación popular y sus posibles contribuciones al desarrollo local.....	248
	4. La necesaria desmitificación del desarrollo local.....	254
	5. Posibles contribuciones (y sus limitaciones) del movimiento de educación popular al trabajo con las bases locales	267
	6. Algunas conclusiones tentativas	272

TERCERA PARTE

SOBRE LA ECONOMÍA POPULAR URBANA

Capítulo 9	Política económica, comunicación y economía Popular (1988)	277
	1. Los términos de la cuestión	278
	2. La problemática de la política económica desde una perspectiva de democratización	286
	3. Las alternativas para encarar la participación popular en el terreno de la política económica.....	297

Capítulo 10	El futuro de la economía urbana en América Latina	
	(Notas desde una perspectiva popular) (1991)	305
	1. ¿Por qué una perspectiva popular?.....	305
	2. La necesidad de una estrategia de signo popular.....	308
	3. El problema económico urbano	314
	4. ¿Cómo pensar la economía de las ciudades en esta época?	318
	5. La configuración de una economía popular urbana (EPU) ¿Una idea desde donde pensar la economía urbana a futuro?	334
	6. Hipótesis para un marco de sentido de una estrategia popular para la economía urbana	346
	Bibliografía general.....	361

PRESENTACION

¿Adónde conduce el proceso histórico actual a las ciudades latinoamericanas? ¿Cuál es el sentido del cambio estructural que hoy se impone desde las llamadas políticas de ajuste? ¿Qué eficacia tendrá el paradigma de la democracia en las condiciones reales de la vida urbana? ¿Qué significado debemos darle a la oleada de propuestas de descentralización, de desarrollo municipal, de participación, de autogestión de los servicios, de desarrollo de la empresa popular, que vienen de lugares tan dispares como el Banco Mundial y las ONG dedicadas a trabajar con los sectores populares?

Si no tenemos respuesta a estas preguntas significa que vivimos en ciudades cuyo sentido no está claro, siempre al borde de catástrofes diversas, donde los actores sociales y políticos, motivados por metas particulares inmediatistas, producen continuamente fuertes e indeseables efectos no buscados, sin que se vislumbren mecanismos sociales de corrección o regulación. No es extraño que la palabra "apocalipsis" surja frecuentemente en el discurso sobre el futuro de nuestras ciudades.

¿Es posible encontrar o construir un sentido para la ciudad latinoamericana? Si apostamos a que sí, esa búsqueda requerirá de una actitud reflexiva, de una rigurosa investigación sistemática. Pues no

encontraremos ese sentido ni en la réplica del ejemplo exitoso, ni en la proyección de las tendencias empíricas, ni tampoco en la mera predicción teórica del frío movimiento de las estructuras en proceso de recomposición. Es más, si siguiéramos esos caminos, proyectaríamos al futuro una ciudad cuya configuración no podríamos explicar ya ni por el interés de la acumulación capitalista, ni por el de la legitimación del poder, ni mucho menos por el del desarrollo de la vida de las masas populares que la habitan.

Para producir otro resultado, la reflexión en la búsqueda sistemática de sentido debe darse dentro del marco trascendental de una utopía social, y debe estar articulada con la acción política de transformación de la sociedad. Ese programa de trabajo, que pocos siguen, ha caído en el desprestigio, como producto de todas las crisis que parecen caracterizar a esta época. Y es difícil que se supere esa situación si la dejamos librada a la dinámica interna de la "comunidad de investigadores".

Para que esa búsqueda fructifique, tiene que realizarse como una autoreflexión colectiva, y para ello debe darse en primer lugar como una relación dialógica entre los profesionales de la investigación y los actores sociales. Ello implica replantear sobre nuevas bases la vieja contraposición entre ciencia y vida cotidiana que ha bloqueado la reapropiación del conocimiento científico por parte de las bases populares, únicas portadoras posibles de un proyecto urbano superador.

Se abren así problemas de tipo pedagógico, de mutua comprensión y de comunicación dentro del campo popular y sus intelectuales, sin cuya resolución será difícil la coordinación de una acción popular urbana estratégicamente orientada, sin la cual, a su vez, la democracia seguirá vaciada de contenido.

Los diez ensayos que forman este volumen prematuro no tienen más unidad que la tenaz intención de plantear tesis para contribuir a estimular esa búsqueda colectiva. Fueron escritos entre 1987 y 1990 y son el decantamiento de una exploración de puentes entre una investigación

urbana autocrítica y algunas de las identidades que tienen en el campo popular su ámbito de intervención: dirigentes sociales y políticos, asistentes sociales, promotores del desarrollo local, trabajadores de la salud, educadores populares, comunicadores, de cuyo trabajo orientado estratégicamente depende en buena medida la viabilidad de constituir un movimiento social urbano que dé sentido a la ciudad.

José Luis Coraggio

Quito, marzo de 1991

PRIMERA PARTE

**SOBRE LA INVESTIGACION URBANA DESDE UNA
PERSPECTIVA POPULAR**

Capítulo 1

La investigación urbana en América Latina: las ideas y su contexto (1989)

1. Introducción¹

Ante la tarea de editar el volumen de la serie sobre La Investigación Urbana en América Latina², referido a las ideas sobre lo urbano y su contexto, la definición misma del tema, por su vaguedad inicial, plantea varios problemas. Así, parece necesario empezar por justificar el significado ambiguo que los términos “ideas”, “contexto” y “urbano” tendrán en este trabajo.

Por “urbano” podríamos estar refiriéndonos a lo empíricamente dado como “urbano”, o bien a un determinado “objeto” de investigación, construido según un determinado marco teórico. Entre los autores aquí incluidos predomina el segundo de los usos del término, aunque sin referencia a un sistema teórico común.

1 Agradezco los comentarios críticos de Jorge Enrique Hardoy a una primera versión de este trabajo.

2 **La investigación urbana en América Latina, Caminos recorridos y por recorrer**, Vol. 1: **Estudios Nacionales** (editado por Fernando Carrión); Vol. 2: **Viejos y nuevos temas** (editado por Mario Unda); Vol. 3: **Las Ideas y su contexto** (editado por José L. Coraggio), CIUDAD, Quito, 1990.

En cuanto a "las ideas", podríamos referirnos a las ideas que pretenden ser científicas o en general al pensamiento social, cualquiera sea su método de producción, incluyendo las concepciones del conocimiento ordinario, compartidas por amplios sectores de la población, la literatura, las artes en general, el discurso de los políticos y otros actores sociales (como los "comunicadores", por ejemplo). En los trabajos referidos aquí predomina el primer sentido, aunque por momentos se haga referencia al discurso "tecnológico" de agentes estatales o de otros organismos³.

Finalmente, en cuanto al "contexto", éste tiene dos connotaciones claramente diversas: el contexto real constituido por los procesos de orden local, nacional, regional o mundial, es decir las situaciones sociales que se fueron dando a la vez que iban modificándose las ideas, y el contexto ideal, es decir el conjunto más amplio de ideas socialmente vigentes: sobre lo social en general, sobre el Estado, sobre la planificación, etc. El contenido de los trabajos nos llevará a referirnos con igual importancia a uno u otro sentido del contexto de las ideas sobre lo urbano.

De los siete trabajos compilados en este volumen, tres son prácticamente las versiones originales presentadas al seminario (Topalov, Pradilla, Coraggio), otro es una versión largamente ampliada de la original (Hardoy), dos fueron encargados especialmente para este volumen (Federico y Roberts, Lattes), a los que se agrega un trabajo reciente de Portes. La relación de esos trabajos con la producción de ideas en el período estudiado es variable. El trabajo de Federico y Roberts ha cubierto sistemáticamente los trabajos sobre planificación publicados en algunas revistas científicas, en particular la de la SIAP. El trabajo de Hardoy se refiere a un amplio espectro de la producción científica del período. El de

3 Si pudiéramos optar, la alternativa no sería fácil de decidir, pues a la vez que hay cierta solidaridad entre las ideas de diverso origen y forma de expresión, normalmente se pretende lograr una separación entre el discurso científico (efectivamente tal, proto o pseudocientífico) y las otras formas de discurso. En todo caso, aún admitiendo la separación formal, hay articulaciones e intercambios entre tipos de discurso que deberían considerarse para comprender cabalmente la estructura y las modificaciones del discurso científico.

Topalov hace lo propio para la literatura francesa. Mi propio trabajo⁴ se apoya en la lectura de las ponencias presentadas al seminario (las incluidas en este volumen y la mayoría de las que entraron en los volúmenes 1 y 2 de la serie), que a su vez fueron intentos de cubrir la temática entrando sea por temas o por países. Finalmente, los trabajos de Pradilla, Lattes y Portes hacen referencia a bibliografías más específicas, relativas a los temas de la crisis, los aspectos demográficos y los estudios relativos al empleo urbano y temas vinculados. En conjunto y de manera directa o indirecta, nos estamos apoyando entonces en una revisión bastante amplia de las ideas producidas en el período de tres décadas.

Sin embargo, la limitación de partir de trabajos realizados sin una metodología o al menos un objetivo común, hace que las generalizaciones a que podemos llegar sobre el tema deban ser tomadas como hipótesis de trabajo. Por ello, la tarea de investigar cómo se gestaron, evolucionaron, transformaron o conservaron los diversos tipos de ideas sobre lo urbano, y sus relaciones con los contextos ideal y real, quedará apenas esbozada.

2. La inscripción social de las ideas sobre lo urbano

2.1. Cientificidad y eficacia de las ideas

Este seminario estuvo dedicado a una recapitulación de la historia de la investigación urbana en América Latina. Sin embargo, no se puso como condición el acotar nuestras discusiones a trabajos sobre los que pudiera acordarse previamente el carácter científico. Porque ni la mera intención de los investigadores ni el cumplimiento de ciertos aspectos formales del discurso sobre lo urbano⁵ garantizan su científicidad. Dudar sobre la

4 “Dilemas de la investigación urbana desde una perspectiva popular en América Latina”, incluido en este volumen.

5 Tales como el hecho de haber sido publicado en revistas científicas, o el de que las ideas vengan envueltas en la jerga reconocida como científica en cada época, o el de que se manejen datos estadísticos, etc. etc.

cientificidad de lo presentado y analizado por los participantes como producción científica de estas últimas décadas, hubiera implicado abrir la cuestión de los métodos de comprensión de la realidad urbana y del estatuto de esa realidad, asuntos que fueron soslayados de hecho.

Para una perspectiva centrada en la acción, esta cuestión puede parecer superflua. Las ideas, concebidas como guía para las diversas prácticas de producción o regulación de lo urbano, pueden ser eficaces aunque sean falsas, o ineficaces a pesar de ser consideradas verdaderas desde una perspectiva científica. Por otra parte, el término "investigación" a secas incluye formas muy diversas de producir ideas sobre lo urbano, desde la actividad protocientífica dedicada a ordenar campos de datos en el marco de visiones asistemáticas hasta la especulación con escaso asidero empírico y, como caso especial (cuya superioridad está muy discutida en la actualidad) la investigación según métodos categorizados como científicos. Parecería entonces que mi preocupación atañe a un segmento particular de las ideas sobre lo urbano, que debe necesariamente ser complementado por el análisis de otros procesos de generación de ideas.

Aceptando lo anterior, creo que no debemos olvidar que las ideas no valen por sí mismas, y que uno de los criterios en la crítica de las ideas es el que se refiere a su adecuación a la realidad: su "verdad". Si despreciamos todo criterio de verdad, a partir de argumentaciones pragmatistas, perderíamos mucho. Por ejemplo, perderíamos la posibilidad de orientar los futuros procesos de gestación y evaluación de ideas sobre lo urbano. La investigación dejaría de ser un trabajo para reducirse a una mera actividad, sin proyecto prefigurado, sin método.

No se trata, sin embargo, de limitarnos a examinar sólo las ideas pretendidamente científicas, negando toda eficacia a ideas resultantes de otro tipo de procesos, sino de ubicar las ideas científicas en el más amplio contexto ideal sobre lo urbano, para establecer cuál ha sido su función, sentido o eficacia relativa, y hacer lo propio con las ideologías, las nociones y representaciones producidas sin objetivo o con objetivos

diversos⁶ al de la búsqueda de una creciente aproximación a la verdad. Pero esto hubiera requerido pasar las ideas por el cedazo de la diferenciación científico/no-científico.

Intentar esa discriminación hubiera llevado, por un lado, a determinar qué ideas estuvieron suficientemente justificadas por su contrastación con la realidad, por la solidez de su marco teórico, o al menos por el rigor del método con que habían sido producidas, para luego seguir su proceso de socialización y eventual rechazo o aceptación por el discurso y las prácticas del sector público o de otros agentes privilegiados en la escena urbana. Pero la necesidad de esa precisión no fue planteada desde el comienzo del seminario, y por ello los artículos incluidos en este volumen se refieren a trabajos de muy diverso carácter, desde ensayos y especulaciones teóricas de gran eclecticismo, hasta trabajos empíricos con escasa interpretación, y en contados casos se refieren a su utilización en prácticas sociales⁷.

Todo esto no es mero preciosismo, sino una condición cuyo incumplimiento limita las conclusiones que pueden extraerse del análisis del discurso sobre lo urbano. En primer lugar, porque nos enfrentamos a una masa de ideas indiferenciadas según su alcance; en segundo lugar porque establecer o suponer conexiones entre el discurso científico y la realidad, o entre el discurso científico y otros tipos de discurso, presupone cierto marco de interpretación dado por el método de producción del mismo. Así, si no se tiene resuelta previamente la cuestión de la cientificidad, se hace difícil evaluar la eficacia comparativa del discurso

6 Por ejemplo, el muy legítimo objetivo de instalar en la escena pública los problemas sociales de las ciudades latinoamericanas y de influir en las acciones al respecto con un sentido social progresivo.

7 Un intento riguroso por establecer las relaciones entre ideas y comportamientos de los agentes involucrados en el proceso urbano debería seguir precisamente la serie inversa: acciones de los distintos agentes-> objetivos y metas de los agentes-> ideas de esos agentes sobre los procesos en que intervienen y sobre la eficacia relativa de diversos instrumentos de acción-> fuentes de esas ideas (trabajo científico, otros)-> procedimientos previos de validación de esas ideas (método de investigación y contrastación con la realidad, sistematización de experiencias previas, etc.).

científico para incidir en las intervenciones de los actores sociales, o su capacidad para interpretar la cambiante realidad de las sociedades urbanas. O, al menos, no podríamos decidir si ello tuvo que ver con factores propios de la historia interna de esta disciplina o bien con el contexto cultural de la época⁸.

2.2. Cultura política y ciencia urbana

Se nos plantea entonces la cuestión acerca de la cultura predominante en el período considerado. Por ejemplo: ¿en qué medida formaba parte de la cultura política, como elemento de legitimidad de los gobernantes, el justificar sus decisiones según el mejor conocimiento científico de la época? Esa misma legitimidad, ¿requería una secuencia precisa entre teoría, diagnóstico y propuestas de acción, o podía lograrse eficazmente con un esquizofrénico apoyo a una investigación urbana considerada inútil, o mediante la mera adopción de su jerga, o a lo sumo la adopción acrítica de sus hipótesis?

En esto habría que tener en cuenta niveles y mecanismos diversos. El período que se intenta cubrir incluye la época en que se desarrollan en América Latina las nuevas carreras científicas (fines de los 50 en adelante), en que el paradigma de la programación racional es impulsado no sólo por quienes oponían la racionalidad socialista a la capitalista, sino por organismos internacionales como la CEPAL, y por los nacientes BID, BM y AID, que reclamaban presentaciones sistemáticas y formalmente científicas en los pedidos de recursos.

8 Esto no implica que una elocuente pieza que saque a escena pública problemas sociales y plantee alternativas de acción esté destinada a no tener efecto sólo por el hecho de ser un producto de la intuición más o menos ilustrada de quien la emite, o incluso producto arbitrario de la autoridad política. Es más, una propuesta basada en presupuestos que el examen científico demostraría como falsos puede, sin embargo, orientar eficazmente la acción de los agentes de decisión, modificando la realidad de manera evidente, mientras que conclusiones y propuestas fundamentadas rigurosamente pueden pasar a la historia de las ideas pero no de los programas de acción efectivos.

Aún si afirmáramos cínicamente que el discurso de los gobernantes (burócratas y políticos) se “disfrazaba” de científico por razones puramente de imagen, deberíamos establecer por qué esa imagen tenía un valor político alto en esa época⁹. O bien podríamos afirmar la hipótesis de que la lógica de las decisiones tenía que ver más con el juego de fuerzas, con las presiones, con las representaciones concretas de intereses, antes que con una racionalidad que se suponía atendía al “interés general”.

3. Utopías racionales, Estado y sujeto social

3.1. Ascender hasta el Estado

La investigación urbana fue inicialmente orientada por una gran hipótesis acerca del carácter racional o racionalizable de las decisiones públicas, centrada en el concepto-límite de una sociedad planificada según una racionalidad medios-fines colectivos (la función de bienestar). Ello permitió analizar los fenómenos de la urbanización, de la evolución de la vida urbana y de las políticas estatales a partir de su caracterización como situaciones consideradas aberrantes, distorsionadas o irracionales, que necesitaban correctivo según el modelo idealizado.

De hecho, la investigación urbana fue campo propicio para una discusión -usando crecientemente la jerga científica- sobre órdenes sociales: el actual y el utópico. A esta tarea podían igualmente abocarse posiciones contrapuestas, como las corrientes neoclásica y la marxista. Aún cuando no llegaran a las mismas conclusiones ni hicieran las mismas propuestas, todas parecían empeñadas en poner su cientificidad, orientada por un modelo ideal propio, al servicio del poder estatal.

Así, los investigadores progresistas visualizaron la posibilidad del cambio a través de la ilustración de los gobernantes, y el sentido del cambio es-

9 También deberíamos comprender por qué algunas dictaduras militares se caracterizaron en cambio por su anticientificismo (no sólo ante las nuevas ciencias sociales, sino también ante las matemáticas modernas!).

tuvo dado por una utopía racional-igualitarista, en lucha contra quienes planteaban que esa racionalidad debía ser provista automáticamente por el funcionamiento sin trabas del mercado. En esa pugna se levantó la bandera de la planificación a cargo del Estado (la descentralización aparecía fundamentalmente como un aspecto interno a la estructura estatal misma). Los intelectuales aparecían como los portadores de esa racionalidad superior, capaces de diagnosticar las causas de los problemas sociales urbanos, distinguir entre paliativos y soluciones estructurales y, eventualmente, implementar sus propuestas si el soberano los llamaba.

Pero el soberano (los políticos) parecía limitarse a utilizar a los investigadores urbanos como productores de un discurso cientificista que la época de modernización requería para fundar su legitimidad. Un obstáculo para que la conexión se diera de forma diversa fue que el discurso de la racionalidad venía envuelto en una crítica al "sistema". Y el sistema era en general identificado con el mercado¹⁰, personificado más o menos abiertamente (menos en el discurso de organismos como CEPAL-ILPES, que propugnaba, comprensiblemente, una planificación abstracta) en los agentes del capital, en particular (en algunas versiones) del capital extranjero, con lo cual se entraba en conflicto con el proyecto político desarrollista, modernizante, que prevalecía en la época.

Porque, paradójicamente, la investigación urbana crítica tenía que fundamentar sus propuestas al Estado capitalista mediante la investigación de los comportamientos y la lógica de los agentes del capital, con el objetivo principal de demostrar la contradicción entre el interés privado del capital y el interés social, representado por esa racionalidad de la utopía.

3.2. Bajar a la sociedad

La frustración de que habla Hardoy¹¹, de los intelectuales cuya propuesta

10 Las oposiciones planificación/mercado y público/privado aparecían como centrales en este discurso.

11 Jorge E. Hardoy, "La investigación urbana en América latina durante las últimas décadas", en: José L. Coraggio (Ed.), *La investigación urbana en América Latina...*, op. cit.

“no prendía”, creó condiciones para otro tipo de pensamiento. Este se extendió con ritmos y formas diversas en una América Latina que sufrió situaciones políticas de gran traumatismo en algunos de sus países, lo que redujo el espacio de lo que podía ser expresado públicamente, incidiendo esto de varias maneras sobre lo que podía ser pensado¹².

Sobre ese trasfondo se fue abriendo paso la segunda gran hipótesis: no era suficiente juzgar a la realidad desde la perspectiva de una racionalidad pública abstracta. Era el juego de fuerzas e intereses organizados y no ciertos mecanismos objetivos lo que iba determinando el sentido del desarrollo urbano. La preocupación por ilustrar a los gobernantes fue dando paso a la de asumirse como intelectuales de las fuerzas potencialmente portadoras de una cierta racionalidad social (clase obrera, capital industrial) o bien la de tomar partido por el interés de los menos favorecidos (los marginales, el capital nacional dirigido al mercado interno).

En esta tesitura, el aporte mínimo que la aproximación científica podía aspirar a brindar consistía en descifrar los mecanismos del poder político, si es que no ponerse al servicio de la acción racional de aquellas fuerzas capaces de propiciar otros desarrollos de la sociedad. No se trataba ya de convencer a los que detentaban el poder de que cierta propuesta era la óptima para lograr determinados objetivos sociales, sino de incidir en la lucha por el poder, poniendo el conocimiento objetivo al servicio de la construcción de fuerzas políticas. Esto pudo comenzar produciendo análisis para que fueran “consumidos” o asumidos por los agentes del cambio social, o bien pasando directamente a la investigación participativa. En este movimiento, se trataba de que la atención de las investigaciones, antes centrada sobre los agentes del capital y el Estado, se desplazara ahora hacia la comprensión de los procesos de constitución y

12 No pueden entenderse los cambios en paradigmas o temáticas nacionales sin considerar el clima de terror que se instauró en algunos de los países del continente, así como el fenómeno del exilio, con todas las consecuencias -positivas y negativas- que ha tenido sobre el pensamiento social latinoamericano.

desarrollo de los agentes populares, provocando una autoreflexión de los movimientos populares urbanos.

Del intento por convencer a los gobernantes para que instauraran desde el Estado una nueva racionalidad, se pasó entonces a considerar la cuestión del sujeto social de esa racionalidad, primeramente puesto en la clase proletaria, pero luego atomizado en una multiplicidad de identidades populares articuladas (la matriz del movimiento popular urbano). El Estado pasó a visualizarse como instrumento necesario de los agentes del capital, nacional o extranjero, como sujeto a contestar, o bien como posición estructural cuyas funciones de reproducción de la sociedad estaban determinadas por la naturaleza de ésta. En esta nueva hipótesis sería desde la sociedad civil, desde los nuevos movimientos sociales, de donde vendría el cambio.

Pero en este desplazamiento de la problemática se abandonó, subrepticamente primero y abiertamente después, la cuestión del poder, de la política. Se planteó la posibilidad de que en el seno mismo de la sociedad civil se fuera constituyendo una nueva sociedad. No se plantearon nuevas formas de estatalidad sino el rechazo a la estatalidad misma; se planteó como posibilidad inmediata el desarrollo de nuevas formas de gestión y "autogobierno" barrial, comunal, etc.

Se reconoció que, al margen o en los intersticios del mercado capitalista, se iba produciendo buena parte de la ciudad, donde los agentes principales no eran los monopolios de la construcción o el capital inmobiliario, sino los invasores, los pobladores, en contraposición directa con el Estado. La reivindicación por el consumo colectivo venía a confirmar la marginalidad estructural de los sectores populares respecto al mecanismo de mercado como resolutor de sus necesidades básicas.

3.3. La situación actual

La comprensión de las estructuras generales de la sociedad va perdiendo interés y se pasa a una investigación-acción inmediateista, localizada y

particularista, centrada en la descripción de “lo concreto” empíricamente dado. Lo cotidiano, el mundo de los actos concretos, controlables, cambiables, se convierte en centro de atención, cuando no de mistificación.

Por un acto del pensamiento desaparecen las grandes fuerzas, las estructuras económicas, el imperialismo, las leyes de reproducción social, y nos quedamos en el mundo de los fenómenos, de las percepciones, de las iras y las necesidades. El lenguaje cotidiano y el saber popular se convierten no tanto en objeto de estudio como en límites al sistema de representaciones permisible. Esto cuando no es posible meramente atenerse a “la práctica” y se vuelve indispensable pensar y expresar ideas sobre el mundo, avanzar alguna interpretación y anticipar resultados.

En la medida que sigue habiendo investigadores que viven de esa profesión, esta transformación en la matriz de pensamiento afecta la formulación de los problemas que encaran con su trabajo y no sólo las formas de llevarlo a cabo. Los grandes problemas del cambio social, encarados desde la perspectiva de una acción transformadora de totalidades, de estructuras, dejan paso a los problemas más particulares. La problemática del cambio y la consiguiente búsqueda de contradicciones en la profundidad de la materia social para facilitar las tendencias al cambio, o al menos mostrar su necesidad o posibilidad, dejan paso a la descripción empirista de fenómenos (evidentes para los sectores populares) traídos a la mesa de los lectores como cuadros impresionísticos de la dramática realidad social.

Se descubre que las familias populares tienen unas “estrategias”, que tienen una capacidad sin límites de creación, de adecuación, de sobrevivencia. Se abandona el problema de la crisis, sus salidas o sus desenlaces, tema demasiado complicado y riesgoso, y se pasa a analizar la “vida en crisis”, sin advertir que los sectores populares siempre vivieron en crisis, y que lo seguirán haciendo aunque el sistema salga de esta coyuntura o sufra transformaciones mayores sin cambiar su esencia capitalista. Se hacen, como nos describe Hardoy, “exposiciones” del hábitat

popular, no sin cierta poesía o estética, que lógicamente son para ser consumidas por los que viven fuera de dicho hábitat.

3.4. ¿Cómo llegamos aquí?

Desde mi punto de vista, la situación descrita es altamente problemática. ¿Por qué la comunidad investigativa -aún si quiere dar respuesta efectiva al problema de la vivienda o del agua, si quiere contribuir a la superación de la migración sin posibilidades de empleo estable, etc.- considera actualmente menos comprometido realizar un diagnóstico del carácter estructural de los problemas sociales urbanos que concluya en la necesidad de revolucionar las estructuras sociales, antes que mostrar los problemas en sus aspectos más evidentes? ¿Por qué se considera más comprometido contribuir a la alienación popular evitando la referencia a las grandes fuerzas que enmarcan la vida cotidiana, que establecer los límites a la acción inmedatista, cortoplacista, sin estrategia? ¿Por qué se considera correcto abandonar la lucha política por un nuevo orden macro y micro social en aras de un basismo reproductor de los sistemas de dominación? ¿Por qué se acepta mistificar las prácticas de sobrevivencia, llevándolas al límite y viéndolas como prefiguración de una nueva sociedad, como nueva lógica social, cuando esas prácticas son producto de las modalidades que el desarrollo capitalista ha tomado en nuestros países?.

Una explicación es que todo lo hoy rechazado ha sido asociado con ciertas prácticas políticas (el vanguardismo, el sustitucionismo, el foquismo, el clasismo, etc.) que "fracasaron", que llevaron a derrotas traumáticas, y que han sido asociadas con el pensamiento científico de la época. Pero esto es pretender que las ideas y las acciones tienen una relación mucho más estable de lo que tienen en realidad. Es más, llevado a sus extremos, implica cambiar sistemáticamente los términos, exorcizando a las palabras para que las realidades no vuelvan a derrotarnos.

El contexto real, sociopolítico, vendría así a determinar enfoques, métodos, temas y sentidos de la investigación urbana, respondiendo más a mecanismos subjetivos de reacción al fracaso que al intento sostenido de

comprender la realidad. En esto, los esquemas de pensamiento de la vida cotidiana, proclives a identificar verdad con éxito y falsedad con fracaso, parecen imponerse al espíritu científico en el campo mismo de la ciencia.

Otra posibilidad sería pensar que la realidad urbana misma, desde su propia base, se modificó, y que el pensamiento no hizo más que ajustarse a esos cambios (aparición de nuevos movimientos sociales, imposibilidad del desarrollo, pérdida de peso cuantitativo y cualitativo de la clase obrera, etc.). Pero se hace difícil admitir que la autoconstrucción, la informalidad, los movimientos barriales, las invasiones de tierras, la pobreza y las estrategias de sobrevivencia, el clientelismo, son nuevas realidades objetivas surgidas en los años 70 -respecto a los 50 o los 60- en nuestras ciudades. Hay, claro, cambios de magnitud, en la medida de las penurias, etc., pero no está claro que automáticamente se dé aquello del cambio en cantidad que se troca en calidad.

La revisión que hago en mi propio trabajo¹³ sobre las opciones dicotómicas y los correspondientes “giros” en la orientación de las ideas sobre lo urbano sugieren que parece haberse dado un cambio en las percepciones de la realidad, no tanto por avance científico como por efecto de fenómenos de otro orden. Porque un auténtico avance científico hubiera implicado una mayor penetración conceptual en la realidad, una complejización de las interpretaciones, una nueva visualización de los fenómenos y una nueva vinculación entre los fenómenos aparentes (nuevos o viejos) y las estructuras profundas de la sociedad urbana, de todo lo cual seguimos careciendo.

3.5. Cambios de paradigma: ¿decisión o determinación por el contexto?

Como intento mostrar en mi trabajo, el cambio de paradigma no habría resultado de la contrastación de las ideas con la dureza de los hechos, siguiendo las múltiples vías de la investigación empírica, del desarrollo de tecnologías sociales adecuadas a esas teorías y de una práctica

13 “Dilemas...”, incluido en este volumen.

efectivamente orientada y realimentadora de la teoría, sino de la sustitución de un dogmatismo por otro, de unas afirmaciones pseudo científicas por otras, de una “filosofía” por otra.

La necesidad de diferenciación, el tomar distancias respecto de una forma dominante de pensamiento, se habría convertido en criterio supletorio de verdad más que la relación eficaz con la realidad misma o el rigor de la investigación. Hablar de “modas” puede ser muy sofisticado para describir esto, pues no se habría tratado tanto de adoptar nuevas teorías o conceptos de eficacia demostrada, como de rechazar los preexistentes. Conducta inexplicable si no recurrimos a las nociones de desesperación, de anomia, de pérdida de sentido. Pero esta interpretación enfrenta un problema cuando se examina el movimiento más o menos paralelo que ha ocurrido en Francia, presentado por Topalov¹⁴.

Si encontramos demasiadas similitudes e incluso cierto retraso entre Francia y América Latina, podemos fácilmente interpretar esto pensando en términos de anticipación/adopción, renovando nuestra visión de unas ciencias sociales dependientes, limitadas a la copia de aquellas viejas y de estas nuevas ideas, planteando una vez más el déficit de originalidad descable en un pensamiento social atenido a nuestras realidades nacionales o locales.

Peró también podemos interpretar que hay leyes que rigen estos cambios con un dominio de orden mundial, que incluso atraviesa sociedades tan diversas como las socialistas y las capitalistas o como las centrales y las periféricas. O asociando esos cambios con el estrato más visible de la realidad, con la vida cotidiana misma, plantear la hipótesis de que el sistema capitalista mundial tiene tanta eficacia como para integrarnos (mucho más de lo que podemos admitir) a un sistema cultural con algunos rasgos únicos, generalizados, que incluyen la forma de pensamiento

14 Christian Topalov, “Hacer la historia de la investigación urbana: la experiencia francesa desde 1965”, en: José L. Coraggio (Ed.), *La investigación urbana en América Latina...*, op. cit.

característica de este modo de producción: el pensamiento científico. A la vez, podemos remitir esos cambios culturales a cambios en las estructuras económicas, políticas, etc., también de orden mundial.

Si trabajáramos con esta última hipótesis, el movimiento histórico del pensamiento social urbano -en América Latina y en Francia a la vez- sería visto como la expresión del cambio real en la vida urbana, posiblemente con desplazamientos, pero incluso éstos estarían también determinados. Pero, ¿qué haríamos con estas constataciones? ¿a qué reglas de acción podríamos conducirnos? Si el pensamiento dominante de una época resulta meramente de las bases materiales de esa época, ¿qué sentido tiene la creación, la búsqueda individual o grupal de respuestas a temas?

Una obvia respuesta es que estos son, precisamente, los mecanismos que producen el efecto no buscado de la uniformidad. Que así como en la competencia económica el libre accionar de los agentes realiza las tendencias al oligopolio, aquí también las reglas de la competencia científica producen un efecto estructural independiente de la voluntad. Pero aún aceptando un enfoque estructuralista, descifrador de matrices inobservables detrás del pensamiento de una época, deberíamos encarar teóricamente la relación entre la realidad (que pone los límites) y el pensamiento.

Además, tratándose de un campo de problemas tan específico como el urbano, deberíamos tal vez considerar que tanto o más condicionante que el contexto de la realidad urbana puede ser el contexto de las ideas sociales en general y científicas en particular. Esto debería llevarnos nuevamente a preguntarnos por la especificidad de lo urbano, tanto como proceso y como objeto teórico diferenciado en el seno de lo social, de lo económico, de lo cultural, etc.

Por otro lado, en el intento de detenernos para reflexionar sobre el pasado, las expectativas, los proyectos, también juegan un papel fundamental en la interpretación de nuestra historia. ¿Será que la atomización reciente de los temas refleja un momento analítico y lo que viene ahora es la síntesis?

¿Cómo entenderlo así si los trabajos se realizan justamente como expreso rechazo a las síntesis, a las generalizaciones, como propuestas más o menos explícitas de quedarnos allí?¹⁵.

Por lo demás, si el pensamiento no opera como quieren sus portadores sino que tiene ciertas leyes objetivas -como la de que en todo análisis están operando necesariamente visiones de la totalidad- ¿qué significan esas declaraciones y hasta dónde debemos tenerlas en cuenta?

¿No será que por complejas razones socio-políticas el cambio consiste en que las visiones del todo han pasado a la categoría de presupuestos, dejando de ser objeto de indagación en sí mismas? ¿Será por esto que se puede llegar a paradojas como las convergencias en las ideas de izquierdas y derechas sobre las virtualidades de lo local, la descentralización territorial del Estado, las potencialidades de la informalidad, el antiestatismo? No es que tengan la misma concepción global, ni que compartan valores básicos. Es la falta de explicitación de los esquemas subyacentes la que permite la confusión, que obviamente hace el juego a la derecha, pues ésta, además de las ideas, tiene de su lado a las fuerzas predominantes en el momento actual.

Por otro lado, si se trata de cambiar la situación y no sólo de interpretarla, se hace igualmente imprescindible volver a constituir tentativamente lo urbano como objeto integral, so pena de pretender intervenciones parciales, ineficaces, imposibles de ser derrotadas porque ya estarían derrotadas de partida. ¿Será esto un nuevo gesto de voluntarismo? ¿Podremos encontrar las claves para resolver esta cuestión en nuestra pro-

15 Un problema de quienes se adscriben a esta corriente de reacción a la generalización teórica es que, les guste o no, cuando asumen la reflexión sobre su propia práctica tienen que recurrir a esquemas generales, a hipotetizar relaciones generales, una modalidad de pensamiento más propia de la época anterior. Incluso, registrando su propia contribución al cambio en las ideas, deben preguntarse si se trata de una etapa más, si ésta es irreversible, si es un momento del movimiento pendular del pensamiento social, o si estamos presenciando el raro fenómeno de cambio secular, de paso del modernismo al post-modernismo, etc. Y todo esto es difícil de encarar ateniéndose a los fenómenos particulares, únicos, locales...

pia historia como agentes del proceso?.

4. El contexto social de gestación de las ideas

El trabajo de Hardoy nos brinda, como él mismo anticipa, una visión fuertemente apegada a su propia participación en el desarrollo de las disciplinas urbanas. Nos podemos imaginar al autor escribiendo su trabajo con su curriculum vitae como guía. Esto, aunque posiblemente deja afuera algunas líneas de acción en las que él no participó, nos proporciona una visión "desde adentro", una materia prima testimonial irremplazable para comenzar a armar el cuadro de conjunto, que complementamos con elementos tomados del trabajo de Federico y Roberts¹⁶.

4.1. Los actores

En el cuadro de actores que nos describe Hardoy parece estar faltando el papel jugado por las ONG extranjeras, por las fundaciones que sostuvieron -por momentos casi con exclusividad- las investigaciones en este campo. En cambio se resalta el papel de los organismos internacionales, posiblemente visualizables como representantes de lo estatal y sus necesidades de conocimiento en el campo de la investigación. Correspondientemente, aparece con un perfil poco definido el papel del Estado, posiblemente más como referente de las propuestas que como demandante de respuestas o financista de las investigaciones.

Esto no debería asombrarnos si constatamos que las políticas públicas han estado en buena medida diseñadas, si es que no conducidas, según criterios que venían de la naciente burocracia internacional que acompañó el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas y la preocupación por el desarrollo. Esas mismas burocracias debían ser sensibles a la necesidad de

16 Alberto M. Federico Sabaté y Federico G. Robert, "Planificación urbana: evolución y perspectivas", en: José L. Coraggio (Ed.), *La Investigación urbana en América Latina...*, op. cit.

un conocimiento sobre lo particular local, para concretizar y evaluar sus propias propuestas para los países miembros.

En cuanto a las universidades, éstas habrían jugado un papel secundario respecto a la investigación misma, pero sin duda fueron la matriz de la que salían los profesionales de la investigación.

En todo caso, el trabajo de Hardoy, por lo que muestra y por lo que no muestra, debe abrir nuestro apetito por una más cabal comprensión del sistema institucional que acompañó el desarrollo de la investigación urbana, sus contradicciones y sus transformaciones en este período. Sobre la base de su trabajo se pueden delimitar provisoriamente tres períodos más o menos bien establecidos:

Primer período: los antecedentes de la investigación urbana en América Latina

Ubicado -en lo que hace al lapso que abarca el trabajo de Hardoy-en la década de los 50, podemos caracterizar este período como previo al desarrollo de las disciplinas científicas aplicadas al objeto urbano, al advenimiento de la modernización científicista en las universidades latinoamericanas. No hay investigación propiamente científica en este período, caracterizable más bien como proto-científico, dedicado a los primeros ordenamientos de datos y problemas básicos. Por ejemplo, en él se registran los primeros indicadores sobre la aceleración de la urbanización, según los cuales algunas de las principales capitales de América Latina iban a ver duplicadas sus poblaciones en menos de 13 años¹⁷.

Segundo período: ¿urbanización, modernización y desarrollo?

Ubicado en la primera parte de la década de los 60, marcada por las reformas agrarias, la industrialización sustitutiva, la urbanización

17 Alfredo E. Lattes, "La urbanización y el crecimiento urbano en América Latina, desde una perspectiva demográfica", en: José L. Coraggio (Ed.), *La Investigación urbana en América Latina...*, op. cit.

acelerada y el desarrollismo, por la Alianza para el Progreso y el creciente peso de la cooperación internacional, por la modernización pública, ejemplificada por la institucionalización de la programación o planificación, éste fue un período signado por la elaboración de diagnósticos y la fundamentación formalmente científica de las propuestas.

La conflictualidad social parecía aún centrada en el mundo rural, al que iban dirigidas las principales reformas. La urbanización era vista como complemento necesario de la industrialización, aunque había preocupación por su ritmo acelerado y el caos que podía generar.

Hacia fines de la década, los temas demográficos dejaron mayor espacio a los sociológicos. La denominada “marginalidad urbana” y sus múltiples manifestaciones pasó a constituirse en tema central, tanto por la evidencia de los problemas a que aludía como por lo que podríamos considerar la primera gran discusión sustantiva desatada en el seno de la naciente comunidad científica, ligada a la discusión de la modernización como paradigma.

Fue la fase de constitución de una comunidad investigativa sobre lo urbano en América Latina, así como de sus bases institucionales. El estilo de investigación reflejó una modalidad “cientificista”, en que el surgimiento de las nuevas ciencias sociales planteó de entrada el asunto de su reintegración a través de la interdisciplina, para lo que los problemas urbanos eran como campo propicio. Los investigadores aparecían como representantes de una racionalidad superior que proponían a los gobiernos (“o caos o planificación”), pero se ligaban muy superficialmente con la sociedad misma.

Se llegó al final de este período sin que el campo urbano hubiera sido finalmente revolucionado por las expectativas del desarrollo, cuando las propuestas orientadas por el paradigma del desarrollo iban dejando paso al escepticismo, fundamentado científicamente por las teorías de la dependencia.

Tercer período: la autonomización y profundización de la investigación urbana

Ubicado entre fines de los 60 y la década de los 70, éste fue un período de recogimiento de la investigación, ahora sobre las bases de su propia institucionalidad, en parte lograda por las conexiones directas con instituciones menos ligadas a la problemática gubernamental y las políticas, como las fundaciones privadas y algunas instancias de las Naciones Unidas. Fue también la fase de crítica a la planificación urbana propuesta durante el período anterior¹⁸, por normativa, por no responder a nuestras realidades, por su inadecuada institucionalización, pero fundamentalmente por desentenderse de los procesos económico-sociales que estaban en la génesis de los problemas urbanos y por pretender una neutralidad política que equivalía a renunciar a la eficacia.

Consecuentemente, fue también un período de politización del campo a través de la importación de las propuestas del "advocacy planning" y del breve pero rápidamente extendido florecimiento de una propuesta marxista para redefinir lo urbano, que justamente ubicaba a la interpretación de la planificación urbana capitalista en el centro de su esquema. Ese intento, caracterizado por una profundidad teórica capaz de revolucionar el campo, fue bruscamente interrumpido en varios países como resultado de dictaduras brutales.

Sin embargo, como estiman Federico Sabaté y Roberts, esa línea de pensamiento ha tenido una profunda influencia que aún perdura. La ciudad como objeto físico fue desplazada del interés por la sociedad urbana y su dinámica, que era deducida de las leyes de reproducción del capital o de su fuerza de trabajo. Se instaló con fuerza la categoría de "consumo colectivo", alrededor de la cual se organizó la problemática teórica de los movimientos reivindicativos y las especulaciones sobre

18 Ver: Alberto M. Federico Sabaté y Federico G. Robert, "Planificación urbana: evolución y perspectivas", en: José L. Coraggio (Ed.) *La Investigación urbana...*, op. cit.

posibles alianzas sociales a nivel urbano, todo bajo el gran concepto abarcativo de “la cuestión urbana”.

Cuarto período: ¿autocrítica u oportunismo?

Este es el período actual, centrado en la década de los 80, en que se acentúa la crítica a la crítica, como plantean Federico Sabaté y Roberts, no tanto por su incapacidad para captar los componentes objetivos profundos de los procesos urbanos, como por su asociación con el más abarcador paradigma marxista, el carácter y origen de cuya crisis no es éste el lugar para abordar.

Confluye con la arremetida neoliberal, que propone enterrar definitivamente al Estado keynesiano. La “crisis de la deuda externa” es el Caballo de Troya con el cual penetran las políticas neoliberales del FMI, BM, BID, etc., planteando la desactivación del estado de bienestar y, con él, del consumo colectivo urbano. Los movimientos de pobladores, creados al calor de la expectativa de arrancar al Estado satisfactores para cubrir necesidades básicas que no pueden resolverse a través del mercado, comienzan a cerrar un ciclo no siempre previsto en el período anterior.

En lo que hace a la investigación, el período se caracteriza por la consolidación de ejes temáticos más o menos separados, algunos como aparentes resabios de un pensamiento orientado por el paradigma de la racionalidad del ordenamiento territorial (centros intermedios), otros más orientados por la búsqueda de conocimientos *per se* (historia urbana, geografía urbana), otros detonados por la agudización de problemas sociales resultantes de la crisis (los efectos de las catástrofes, los niños en las ciudades, el hábitat popular). Se está menos pendiente de la posibilidad de influir sobre el Estado y sus políticas (tal vez por la “frustración” del período anterior, tal vez por el reconocimiento de que la crisis reduce objetivamente los márgenes de acción estatal) que de establecer la situación de los problemas y proponer vías de acción más ligadas a la sociedad misma.

Se desarrolla un estilo de investigación más participativo, teniendo ahora como referente principal a los actores del campo popular, particularmente a las organizaciones de pobladores urbanos, principales damnificados de la crisis. A la vez, la lente investigativa se vuelca a la vida cotidiana popular, a las estrategias de sobrevivencia, a sus modos particulares de agenciarse tierra, vivienda y servicios, a su hábitat. La privatización y municipalización de los servicios comienza a poner en el centro de atención la autogestión, las tecnologías alternativas, la informalidad y la denominada “economía popular de solidaridad”, en la expectativa de que se acaba la etapa de reivindicaciones eficaces al Estado y que el mercado capitalista promete más exclusión y carencias.

Algunos trabajos apuntan a buscar nuevas utopías, enmarcadas, una vez más, en la temática central de turno de las ciencias sociales: en este caso, la democracia. Se plantea un modelo de vida urbana construido en base a la idealización de ciertas formas del ser popular urbano (la creatividad en la lucha por la supervivencia, la búsqueda de alternativas no capitalistas de pequeña escala, la espontaneidad en la adecuación cotidiana a un marco estructural que cambia vertiginosamente sin estabilizarse). Paradójicamente, las expectativas que acompañan estas búsquedas se basan en los desarrollos del propio capital (las nuevas tecnologías, la biotecnología, la informática al alcance de todos, y las posibilidades de descentralización que abren).

En lo que hace al Estado, las búsquedas se centran en los niveles locales y particularmente en los municipios, retomando la propuesta de participación, pero sin su contrapartida de planificación. Coincido con Federico Sabaté y Roberts en el carácter defensivo y de subsistencia de estas hipótesis que orientan buena parte de las investigaciones urbanas contemporáneas, así como en el abismo que separa esos “poderes locales” del sistema nacional e internacional de movilización de recursos y fuerzas productivas.

En este sentido, se advierte un vacío de hipótesis investigativas que, detonadas por la gravedad de los problemas de la vida popular urbana,

sean a la vez capaces de orientar estratégicamente hacia una efectiva resolución de los mismos. Más bien pareciera subyacer la hipótesis de la desconexión local respecto del “sistema”.

5. Las ideas sobre el contexto de aplicación: La planificación urbana

Según Federico Sabaté y Roberts, el paradigma de los planes reguladores debe rastrearse hasta la Europa del siglo XVIII, donde las primeras intervenciones estatales nacen junto con la separación entre lo público y lo privado, al convertirse la salud pública, afectada por decisiones privadas, en asunto del Estado. Pasan siglos y en los años 50 encontramos como principal modelo de intervención pública urbana el Plan Regulador, encargado de imponer un orden racional a una realidad trastornada por el crecimiento caótico y la irracionalidad que vienen de afuera, desde el campo.

En el arriba llamado “segundo período”, dominó el paradigma de la planificación (con su discusión interna entre planificación neutral o comprometida), viejo baluarte de los arquitectos y sus preocupaciones físicas, pero donde ahora predominaban las perspectivas global, sectorial y regional. Como señalan Federico Sabaté y Roberts, al amparo de dicho paradigma se extendió, sin mayores cambios, la práctica de los planes reguladores, buscando pero no logrando su espacio en una planificación integral.

Desde esta perspectiva, los urbanólogos oscilaron entre centrarse en “los efectos” (lo “intraurbano”) o hacerse cargo del proceso que genera los problemas (“el proceso de urbanización”). Esto se transparentó en las clasificaciones de proyectos, instituciones y temas. De hecho, el proceso de urbanización nunca fue asumido en su integralidad, porque suponía cambiar la matriz disciplinaria, los objetos de estudio, dominar las leyes de la economía... El tema quedó fracturado entre los “regionalistas”, con enfoques predominantemente económicos y los “urbanólogos”, con enfoques predominantemente físicos y sociológicos, sin que nadie lo asumiera a cabalidad.

A la vez, en la misma tónica, comenzaron a separarse los problemas del ordenamiento intra-metropolitano, resultado de su desarrollo desigual, y los problemas de lograr algún desarrollo compensatorio en los centros medianos o periféricos. La propuesta de los polos de desarrollo, que también nos vino de Francia, ocupó un lugar privilegiado en la caja de artificios de investigadores y planificadores.

Quienes tenían una tradición de preocuparse por los aspectos físicos, o eran formados en esa escuela, podían ahora optar por el ordenamiento territorial a escala regional o nacional, donde iban a desarrollarse nuevas versiones del fisicalismo y espacialismo, como nos recuerdan Federico Sabaté y Roberts, y que se manifestaba de partida en la caracterización del problema: "la excesiva concentración territorial de la población y de las actividades".

Por su parte, la sociologización de las investigaciones urbanas iba (tercer período) a contribuir por su parte a romper con la asociación de lo urbano con lo físico, y de lo regional con lo económico-social.

En todo caso, estas contribuciones desplazaron las malas idealizaciones que aquejaban a las investigaciones basadas en una utopía tecnocrática de la planificación. Como claramente registra Hardoy, la Conferencia de Vancouver marcó los límites de una investigación que tenía como referente la acción racional del Estado, el punto de inflexión a partir del cual las propuestas a los gobiernos empezaron a perder expectativa.

El tema de la reforma urbana (planteado en los documentos de la OEA, 1972, Federico Sabaté y Roberts), correlato de la agraria, tal vez el único desarrollo posible del pensamiento en esa época, no llegó a cuajar, por los acontecimientos políticos. En diversos países, y según las posibilidades locales, en el contexto de la experiencia de resistencia a las dictaduras, se desarrolló un pensamiento centrado menos en el Estado y más en la sociedad civil, aunque a la vez planteándose la necesidad de la participación directa de la población en las instancias decisorias del Estado local.

Como lo está demostrando la experiencia brasileña reciente, la conjunción de un movimiento popular pujante con la posibilidad de acceso al poder estatal puede dar un sentido distinto a esas propuestas de descentralización, como punto de partida para su reintegración en proyectos de orden nacional o regional, escalas mínimas para efectivamente modificar las situaciones urbanas de manera generalizada.

6. La sociología urbana en Francia y América Latina: ¿procesos paralelos?

6.1. Elementos para una diferenciación institucional

El recuento que hace Topalov de la historia de las ideas sobre lo urbano en Francia nos trae imágenes reconocibles, con algunas variantes. El Estado francés bajo De Gaulle sí se habría propuesto planificar, impulsado por una crisis estatal profunda, y sí convocó a los intelectuales para esa tarea. Mientras que, en general, en América Latina, fue la conjunción de las demandas de la naciente burocracia internacional y la oferta de los intelectuales la que instaló la idea de la planificación, pero sin voluntad política, como Carlos de Mattos ha venido mostrando en varios trabajos recientes. En Francia, la constitución del campo científico urbano a instancias del Estado también pasó por una época de inspiración en una sociología urbana importada (la de USA), pero eso fue en los años 60, cuando en América Latina recién estaban conformándose las nuevas ciencias sociales básicas.

Podríamos plantear como hipótesis que, sin pasar por una etapa similar de dependencia de la sociología norteamericana (salvo algunos efectos que menciona Hardoy), la etapa científica de la investigación urbana en América Latina (el tercer período delimitado más arriba) se iba a constituir casi simultáneamente con la importación de la sociología francesa crítica, sin haber pasado por la apropiación previa de aquello que ésta criticaba.

Mientras que en Francia fue el mismo Estado el que impulsó la formación de ONG de la investigación urbana, ante la resistencia del establecimiento

universitario a integrarse a la problemática estatal de la gestión urbana, en América Latina fueron fundamentalmente iniciativas apoyadas en conexiones directas con los organismos internacionales y las fundaciones privadas las que dieron lugar a las ONG, sobre todo en los años 60 y 70.

6.2. Hacia una redefinición del ámbito contextual

De hecho, en América latina las ideas sobre lo urbano parecen tomar una gran independencia respecto a los procesos objetivos locales. Por ello, para poder visualizarlas como reflejo estructural, tal vez habría que remitirse a su carácter de reflejo de la realidad francesa, o más en general, europea occidental.

En efecto, en Europa se da, durante el fin de los 60 y comienzos de los 70, un desarrollo del pensamiento marxista, bajo la forma de “los marxismos”, en estrecha relación con la coyuntura política, incluido el “Mayo Francés” de 1968 y las expectativas de socialistas y comunistas de acceder al poder en Europa. En América Latina importamos ávidamente esas ideas, y nos encontramos tomando posición sobre las tesis del “capitalismo monopolista de Estado”, de los “nuevos movimientos sociales”, de la importancia de las contradicciones en la esfera del consumo, del estructuralismo.

Topalov habla de “intercambio” intelectual intenso entre Francia y América Latina, del cual podemos sobre todo destacar los desarrollos vinculados al proceso chileno de la Unidad Popular, cuyo desenlace iba incluso a tener consecuencias sobre las expectativas de acceso al poder de las izquierdas europeas. Sin embargo, nuestra propia evaluación arroja un claro balance de importación neta de ideas, muchas veces sin relación con la experiencia latinoamericana (como fue la adopción de tesis teóricas dirigidas a sustentar determinadas propuestas de alianzas en las metrópolis francesas).

Se importaron objetos de estudio y sus correspondientes metodologías y conceptos operativos, se importó la definición de los problemas científicos

(independientemente de la peculiaridad de los problemas sociales) y también las jerarquizaciones entre problemas. Se invirtió así la secuencia “problema social-problema científico-teorías y propuestas científicas”, y de pronto nos encontramos problematizando nuestras sociedades a partir de teorías disciplinarias asumidas como verdaderas. Todo esto no impidió que en América Latina se realizaran importantes contribuciones al conocimiento de mecanismos y estructuras urbanas, o al de los antecedentes específicos de nuestros sistemas urbanos, como el de los asentamientos de la colonia.

Esa dependencia básica de las ideas importadas contribuye a explicar lo vertiginoso de su abandono, a la vez que el desarrollo de líneas de investigación no ligadas a esos esquemas (la histórica, la de los centros intermedios), aparentemente insensibles al trastocamiento de los paradigmas sociológicos o políticos.

La crisis del régimen capitalista mundial, que se precipitó desde la segunda mitad de los 70, vino a conmover los desarrollos de base importada, con la pérdida de expectativa sobre la eficacia de los movimientos sociales urbanos enfrentados al gran capital y su uso de la ciudad, así como la definitiva pérdida de expectativa sobre la propuesta de planificación tecnocrática.

6.3. La crisis profundiza la dependencia de las ideas

Por lo demás, la crisis tuvo un efecto inmediato sobre la investigación, tanto en Francia como en América Latina, a través de la reducción drástica de recursos materiales para la misma. En América Latina estos efectos se vieron además magnificados y, en algunos casos, anticipados, por la abierta represión de las dictaduras en aquellos países donde el esquema de la sociología urbana crítica había avanzado con mayor fuerza. La necesidad de desarrollar estrategias de supervivencia como intelectuales y el terror instaurado no fueron factores marginales en el viraje violento que presentó la problemática de la investigación urbana en este continente.

El brusco vacío paradigmático creó condiciones favorables para importar ahora los nuevos temas: la idealización de la vida cotidiana, en sociedades donde la vida cotidiana de las mayorías es miserable; el anti-desarrollo, en sociedades que están lejos de los límites de su crecimiento; la autogestión, en sociedades en que las necesidades básicas dependen en mucho mayor medida del Estado, como agente de redistribución, que del mercado y los propios recursos; el saber cotidiano, en sociedades de campesinos en que la batalla del analfabetismo está lejos de haberse resuelto. Todo lo cual implicaba, además, la renuncia temprana a mantener una visión global de la ciudad, de las fuerzas y mecanismos del proceso urbano y de la configuración general del territorio.

Tal vez una buena hipótesis para sopesar las consecuencias de esta reiterada importación de ideas sería la siguiente: no es tanto que hemos estado importando las últimas teorías generales sobre los aspectos universales de la sociedad capitalista las que, completadas con el estudio de las condiciones empíricas en nuestras realidades, podían producir propuestas específicas y a la vez poner a prueba el carácter pretendidamente universal de tales teorías. Lo que hemos estado importando han sido propuestas concretas, reglas políticas o socio-técnicas del quehacer social, un paquete de programas (incluidas sus versiones contradictorias) que venía acompañado de teorías e ideologías justificatorias. Y aunque en su exposición volviéramos a invertir el orden del encadenamiento entre las ideas teóricas y las reglas prácticas, cada vez volvíamos a encontrar como conclusión que debíamos casualmente seguir las mismas reglas que en otras realidades, ya fuera la lucha por la hegemonía a través de amplios frentes policlasistas urbanos, o la retirada defensiva al seno de la comunidad local y lo más lejos posible del poder estatal.

Subrepticamente, también importamos esquemas ontológicos inapropiados para la mayor parte de nuestro continente, como la separación tajante entre lo rural y lo urbano, entre el trabajador urbano y el campesino o el semiproletario rural. Aquel encuentro de la OEA de 1972 que rescatan Federico Sabaté y Roberts, de alguna manera, tal vez por casualidad, planteaba este problema al pugnar por un enfoque al menos

urbano-regional, lejano de la propuesta de Castells según la cual la ciudad era el lugar de la reproducción de la fuerza de trabajo, mientras que la región era el espacio de la producción, proposición que difícilmente podría haber surgido del estudio de nuestra historia de inserción en el capitalismo o como expresión en las ideas de las estructuras profundas de nuestros países. Las corrientes de la “urbanización dependiente” fueron tal vez el principal intento de pensar nuestras realidades con más rigor, pero no lograron cuajar una propuesta para pensar la ciudad misma.

La crisis objetiva que, por su parte nos trae Pradilla¹⁹, es, evidentemente, de orden mundial, y obedece en su coyuntura central a procesos de orden también mundial. Sin embargo, “nuestra” crisis superpone a la crisis del sistema mundial la crisis que de todas formas ya estaba en pleno desarrollo, y que se hubiera dado aún sin esa coyuntura del proceso de acumulación a escala mundial, que es la crisis de nuestros modelos de inserción en el sistema mundial como bases para un eventual desarrollo.

Por lo tanto, difícilmente podríamos adoptar la apreciación de Topalov para Francia, en el sentido de que “con la reestructuración en curso de la división espacial del trabajo, nos vemos obligados a redescubrir la ciudad como espacio de la producción industrial”. Ciertamente es que, tanto en Europa como en América Latina, a nivel popular la crisis se manifiesta fundamentalmente como una crisis de realización de la fuerza de trabajo, pero las formas que adopta la informalidad en el centro (por ejemplo vía subcontratación de las empresas para bajar costos del salario social) es muy diversa a la de nuestras ciudades, donde predomina la intermediación y la ocupación de las calles como medio de acceso a un mercado que se restringe cada vez más.

6.4. Las tendencias actuales en Francia y sus perspectivas

Topalov plantea la hipótesis de que la investigación urbana francesa de los 70 construyó sus objetos por referencia al Estado, recortando la realidad

19 Emilio Pradilla, “Crisis económica, política de austeridad y cuestión urbana en América Latina”, en: José L. Coraggio (Ed.), *La Investigación urbana en América Latina...*, op. cit.

social según esa perspectiva, aún si se militaba en el campo de las doctrinas contestatarias. Y en esto debemos reconocer una tendencia similar en América Latina. En cuanto a los 80, establece como nuevo núcleo central el de la reproducción social. El proceso de acumulación concreto, los procesos de trabajo, las consecuencias de la automatización, aparecen como nuevos temas provocados por la crisis. Ella misma lleva a nuevas investigaciones históricas para comprender su alcance y su sentido.

Del mismo modo, el pensamiento sobre lo político se vuelca ahora al proceso de construcción de una hegemonía desde la sociedad civil y, con ello, se plantean nuevos objetos de estudio: lo local, los municipios, la vida cotidiana. Construir una democracia desde abajo es un objetivo que orienta nuevas preguntas sobre los mecanismos que la hacen posible. Las nuevas concepciones del poder, el antiestatismo, orientan estas búsquedas en la sociedad urbana, no por su naturaleza de urbana, sino como lugar en el que se desenvuelven los procesos sociales.

La ciudad se disuelve como objeto autónomo de investigación, convirtiéndose en uno de los lugares donde se efectivizan los procesos sociales generales que se pretende estudiar a partir de sus infinitas concreciones particulares, para llegar tal vez, por generalización empírica, a algunas leyes más amplias. Concomitantemente, el culturalismo y su lenguaje se reintroducen en la investigación sobre los procesos allí ubicados.

Topalov nos plantea una hipótesis "poco confortable": no tendría mayor sentido contar la historia de las ideas y su contexto como una lucha por el conocimiento, proceso del cual seríamos sujetos, en un esfuerzo por conocer el mundo, en un camino de aciertos y errores a lo largo del cual, finalmente, comprendemos; ni tampoco como una contraposición de ideas blandidas como armas por sujetos con diversos proyectos sociales. Por el contrario, nosotros, nuestras ideas y sus cambios seríamos el producto de las coyunturas históricas. "El lenguaje de la teoría...()...no puede más que trasponer al campo intelectual, y según las reglas específicas de éste, una situación histórica...".

En otros términos, la correlación desfavorable de fuerzas objetivas sería lo que se refleja en la retirada desordenada del pensamiento crítico, no sólo en el campo urbano, sino en las ciencias sociales en general. Otra confluencia transoceánica, esta vez con una hipótesis que atraviesa nuestro continente: las fuerzas revolucionarias han sido derrotadas, y reconocer esto se convierte en el punto de partida de cualquier nuevo pensamiento legítimo.

7. La crisis y el futuro de las ideas sobre lo urbano

7.1. ¿Volver a la “gran teoría”?

A esa hipótesis “objetivista” puede contraponerse el voluntarismo que destila el trabajo de Pradilla, que sin embargo es el más directamente referido a la cuestión del contexto real actual, al que caracteriza por y desde una crisis explicable como momento del sistema capitalista mundial. Del mismo modo, y como antecedente, nos presenta las dos décadas previas de crecimiento económico sostenido como el contexto en que se gestaron los procesos de la urbanización latinoamericana y sus contradicciones.

La recesión y sus manifestaciones más evidentes –desempleo, deterioro de los salarios reales, caída del PIB per cápita, incremento en la concentración monopólica, crisis fiscal, endeudamiento externo- llevarían, dentro de la estrategia sistémica, a las políticas de austeridad que de hecho vienen a redefinir las relaciones entre el Estado y la sociedad civil dentro del proceso de reproducción social. Para Pradilla, ese contexto mundial de crisis determina y explica la degradación en las condiciones de vida en las ciudades que caracteriza la problemática social urbana actual en América Latina.

Puesto a pensar sobre el orden de las ideas, Pradilla nos recuerda los principales momentos del desarrollo de las ideas marxistas y dependentistas en América Latina desde los 60, concluyendo en que en el momento actual es necesario “desarrollar las críticas a las corrientes dependentistas, marginalistas, estructuralistas y eurocomunistas...para lle-

gar a un replanteamiento de la teoría y el método para analizar la relación sociedad-territorio (incluida la cuestión urbana), teóricamente coherente y empíricamente útil para analizar nuestras realidades concretas.” Es más, si en la fase de expansión de la economía la investigación urbana enfatizó “los problemas generados por el desarrollo capitalista y, para ello, se apoyaba fundamentalmente en los aspectos de la teoría que explican la reproducción y acumulación del capital”, ahora “el énfasis debe ser puesto en aquellos elementos de la teoría que nos permiten explicar la otra cara del capitalismo: su crisis”.

En estos planteamientos no está claro si la relación entre las ideas y su contexto es una relación objetivamente necesaria (independiente de nuestra conciencia o voluntad) o si es necesario poner la voluntad de luchar contra las tendencias “naturales” (u objetivas) de la investigación, situándola en la posición “correcta” de seguimiento de la coyuntura y de lo que expresan de las estructuras porque, sea investigación urbana o de cualquier otro campo disciplinario, el objetivo último es la explicación del sistema capitalista.

En todo caso, para Pradilla el desarrollo necesario debe pasar por un encuadre de teoría social para guiar la investigación científica urbana, una teoría del modo de producción capitalista, especificado ahora para su fase de crisis. Ese encuadre lo daría “el materialismo dialéctico entendido como método y no como recetario”, con lo que a la vez que critica las formas en que ha sido utilizado en la fase anterior del sistema, afirma su validez para la actual.

7.2. ¿Investigar rigurosamente las diferencias específicas?

En aparente contraposición a lo anterior, Portes²⁰ enfatiza la necesidad de dejar de hablar de “América Latina”, para permitir la necesaria particularización de los análisis empíricos. Los resultados que expone

20 Alejandro Portes, “La urbanización en América Latina en los años de crisis”, en: José L. Coraggio (Ed.), *La Investigación urbana en América Latina...*, op. cit.

sustentarían que “los planteamientos de un proceso de desarrollo urbano distorsionado y “dependiente” común a toda la región son cuestionables”. En base al esquema factores externos/factores internos, afirma que no hay una determinación externa uniforme y que las diversas respuestas estatales contribuyen asimismo a determinar fenómenos diferenciados entre países.

Refiriéndose a las prácticas predictivas del pasado, las caracteriza como basadas en hipótesis fenomenológicas, sustentadas en la extrapolación de tendencias superficiales, como fue el caso de las predicciones de las tendencias de primacía urbana realizadas en los 70. Cuando ejemplifica, para el caso de la predicción que anticipaba una creciente polarización espacial de las clases, lo que propone es trabajar con teorías de mayor profundidad que permitan establecer conexiones entre diversos fenómenos (las tendencias en las facilidades de transporte, los cambios en los costos relativos del hacinamiento respecto al nuevo asentamiento, los cambios en la relación entre centralidad e informalidad, etc.).

Desde esta perspectiva, aunque haya una crisis general innegable, el papel principal de la investigación urbana sería no tanto contribuir a explicar la crisis sino establecer cómo intensidades diversas de efectos comunes pueden llevar a efectos también diversos de los fenómenos urbanos.

A lo largo del trabajo de Portes se hace patente que la investigación empírica se enfrenta aún con obstáculos difíciles de salvar por la falta de datos básicos confiables (como los de población o los de ingreso) y que, por tanto, un marco teórico adecuado, además de hipótesis interpretativas de alto nivel, debe contener hipótesis contrastables de bajo nivel, así como propuestas metodológicas sobre cómo producir esos datos.

Su trabajo sugiere que las teorías más abarcativas para ligar la crisis con lo urbano han caído en el economicismo, y que el papel de lo político y, en particular, de los márgenes de acción política, es fundamental en la determinación de los fenómenos urbanos específicos, pero que esto no es captado por tales teorías. Asimismo, sugiere que las condiciones específicas particulares de cada país o ciudad contribuyen decisivamente

a determinar los tiempos propios en que se concretizan las tendencias estructurales comunes. Como lógica consecuencia, hablar de “los problemas urbanos de América Latina” sería poco significativo.

El trabajo de Portes reafirma e ilustra lo señalado al comienzo de esta introducción: antes de intentar establecer una relación entre las ideas -ya sea que apunten a las estructuras profundas o a los fenómenos-pretendidamente científicas sobre lo urbano y el contexto real, deberíamos analizar críticamente la validez de dichas ideas a través de una revisión de los métodos utilizados en su producción, inseparables de los respectivos marcos teóricos (y filosóficos) y de los procedimientos empíricos utilizados para producir los datos que describen y predicen los fenómenos, o bien para contrastar las hipótesis sobre lo urbano.

7.3. Las tendencias generales de la urbanización en América Latina

A pesar de los justos cuestionamientos que hace Portes a una práctica descuidada de investigación, ¿será posible establecer algunas tendencias bien fundamentadas que nos permitan visualizar la relevancia de los problemas urbanos en el futuro latinoamericano? Si nos atenemos a una de las variables más “seguras”, la del crecimiento poblacional y su distribución territorial, el trabajo de Lattes nos permite anticipar algunos rasgos del futuro.

En primer lugar, la problemática urbana debería tener buenas bases en una región que se anticipa será, a fines de este milenio, la más urbanizada del mundo, con 17 países superando el 50 % de población urbana. En cifras absolutas, el aumento de la población urbana será equivalente al aumento de la población total, manteniéndose la población rural en sus cifras actuales. Otra tendencia proyectada es que, si bien se incrementará la población en las grandes aglomeraciones, crecerá aún más en las ciudades intermedias, que atraerán una mayor proporción de las migraciones rurales. Tales migraciones serán mayoritariamente de género femenino y de edades entre los 15 y 29 años.

Si las expectativas sobre la crisis que transmite Pradilla son correctas, en el contexto de un consumo colectivo cada vez más restringido por las presiones objetivas y las estrategias impuestas desde el exterior, a lo que hay que agregar una creciente exclusión -de América Latina en general y de las mayorías populares en particular- de los eventuales desarrollos transmitidos por el mercado, podemos esperar que cada vez más la pobreza sea pobreza urbana (ya en 1985 el 50% de los pobres eran residentes urbanos).

Una acumulación tal de carencias, con un exiguo horizonte de expectativas, sólo puede significar una amplificación de las tendencias económicas registradas en esta década, con bastante independencia de las variaciones políticas que el sistema puede admitir. A su vez, los gobiernos y el sistema de organismos internacionales no parecen proponer más que paliativos, por lo que implícitamente se estaría planteando una estrategia de control y no de desarrollo de las masas urbanas.

7.4. En busca de un sentido para la investigación urbana

Con ese panorama, la historia interna de la investigación científica de los problemas urbanos se convierte en un insumo menos relevante que la comprensión de sus determinantes externos y de los mecanismos y limitantes de su posible inserción en la resolución de tales problemas. Sin embargo, un rasgo característico de esa historia interna merece ser tenido en cuenta: el modo en que realizamos las importaciones de ideas señalado en la sección 5 puede implicar que la comunidad científica dedicada a lo urbano ha adquirido una modalidad menos centrada en la búsqueda de la verdad y más en la resolución de problemas prácticos.

Esto se manifestaría en que la cuestión del objeto teórico, de "lo urbano", viene siendo soslayada o sustituida por pseudo discusiones que en realidad resultan del enfrentamiento de ideologías teóricas justificatorias de determinadas líneas de acción política o social. A esto habría contribuido el hecho de que el campo de lo urbano fue efectivamente delimitado como un campo de problemas, área de aplicación y encuentro de

disciplinas científicas, más que una disciplina con objeto propio. Esto explicaría el “oportunismo” de los problemas de investigación derivados de los cambios en la coyuntura por la que atraviesan nuestras sociedades. Si aceptamos este basamento de tradiciones, no parece apropiado plantear una ruptura total, donde la búsqueda de un conocimiento objetivo, sin otros límites que la creatividad de los investigadores, constituya el sentido de la investigación urbana.

En mi propio trabajo he dejado abierta una alternativa, de ninguna manera planteada como excluyente de otros criterios, para organizar el campo de ideas sobre lo urbano: partir del objetivo de transformar la realidad desde una perspectiva popular, dentro de un contexto institucional que favorezca el pluralismo teórico y metodológico, pero donde las ideas sean puestas a prueba tanto dentro de la práctica científica (comprensión de la realidad objetiva, sus leyes y tendencias) como a través de su inserción crítica en la acción social (contribución efectiva a la resolución de los problemas prácticos del momento).

En aquellos casos en que el Estado ha dejado de ser “cliente” para una aproximación rigurosa a los problemas urbanos, y donde posiblemente las redes internacionales de ONG reducirán sus aportes, atraídas por la problemática del nuevo socialismo europeo o de otras regiones que entran en el interés directo de las nuevas tendencias del capital, se fortalece la alternativa de dar renovado sentido a la investigación poniéndola al servicio de esa matriz social de la cual puede surgir un nuevo sujeto, el movimiento popular urbano, con capacidad para plantear un proyecto de orden diverso al que se viene imponiendo con la ayuda de la crisis. En aquellos casos en que las fuerzas representativas de los sectores populares ocupan posiciones en el Estado, la alternativa se refuerza doblemente, contribuyendo adicionalmente a clarificar la falsa dicotomía entre Estado o sociedad.

La búsqueda de objetividad, combinada con la de alternativas prácticas eficaces requeriría trascender los estrechos límites disciplinarios, tomando lo mejor de aquel tercer período, en que se intentó la primera integración

significativa de lo urbano, no sólo como objeto de estudio sino como objeto de intervención social. Pero implica también evitar recaer en algunos de sus rasgos dogmáticos, combinando, desde una auténtica “teoría crítica”, la investigación empírica rigurosa con la lucha por el sentido en el campo de ideas actualmente dominado por fuerzas antipopulares.

Capítulo 2

Dilemas de la investigación urbana desde una perspectiva popular en América Latina (1987)

1. Algunas dificultades en la autoevaluación de los caminos recorridos por la investigación urbana en América Latina ²¹

1.1. Problemas de método

La evaluación de los caminos recorridos por la investigación urbana presupone varias tareas que, en buena medida, serán avanzadas en este seminario, pero que, necesariamente, quedarán incompletas. Completar tal evaluación implicaría reconstruir, analizar y periodizar la evolución de las ideas orientadoras y del producto colectivo de la investigación desde los años 60 hasta el presente, en confrontación con los procesos urbanos reales, tanto en su fenomenología como en su estructura profunda. A la vez, implicaría indagar sobre la eficacia del pensamiento investigativo sobre lo urbano en relación a dichos procesos reales.

21 Para este trabajo se ha contado con la enorme ventaja de haber leído la mayoría de las ponencias presentadas por los participantes en el seminario "Investigación urbana en A. Latina. Caminos recorridos y por recorrer", CIUDAD, Quito, Septiembre 1987. Dado que tales ponencias serán revisadas, no se realizan citas en este trabajo. Ver: *La Investigación urbana en América Latina...*, op. cit.

Estas relaciones pueden analizarse a partir del corpus de investigación acumulado, bajo el supuesto de que su carácter de conocimiento científico está garantizado. O bien puede cuestionarse en principio su sistematicidad y adecuación a la realidad. Esto incide sobre las hipótesis que puedan generarse respecto a la cuestión de la eficacia²², así como respecto a los mecanismos por los cuales determinado enfoque es adoptado o desplazado por otro alternativo. Aunque difícil, sería indispensable la crítica formal y de contenido de la investigación urbana para realizar a cabalidad la evaluación propuesta.

Otro momento relevante de la investigación reflexiva sobre nuestros productos es el de la reconstrucción de los procesos urbanos reales, tanto a nivel de los fenómenos como a nivel de las estructuras que hipotéticamente produjeron esos aspectos de la realidad. Tal reconstrucción histórica debería realizarse en base a diversas fuentes que, incluyendo las investigaciones urbanas mismas, no se reduzcan a éstas. En caso contrario, puede darse la falacia de que confirmemos la correspondencia entre temas, problemas y productos de la investigación por referencia a la visión que de la realidad produjo la misma investigación urbana, sin posibilidad de un efectivo cuestionamiento de su relevancia.

No estamos diciendo que la realidad podría traerse a la mesa "tal cual es" -pues lo que confrontaremos con la investigación será siempre una reproducción intelectual-, sino que debería garantizarse la máxima independencia posible entre las fuentes de esa reconstrucción y la subjetividad de quienes produjeron el discurso investigativo urbano. Esto es tanto más importante cuando se trata de determinar esas relaciones para apenas tres décadas que a su vez serán periodizadas en base a coyunturas de corta duración.

22 Por ejemplo, la relación entre investigación y prácticas sociales empíricas y su interpretación se modifica si la producción científica es irrelevante para orientar las acciones de los agentes del proceso de urbanización.

En particular, si se parte de la hipótesis de que puede darse una relación discernible inmediata entre la percepción colectiva de los fenómenos y la vivencia de los problemas urbanos, por un lado, y las temáticas de investigación por el otro, es evidente que en esa reconstrucción de la realidad deben estar privilegiados el nivel fenoménico y el de las percepciones que en cada momento se tenía de los fenómenos, y que la realidad profunda, posiblemente anticipada como hipótesis de los investigadores pero no autoevidente para la sociedad, no podría jugar un papel tan central en este aspecto de la investigación. Este es justamente uno de los desafíos que enfrentamos: ubicarnos en la época, sin confundir nuestras hipótesis o conocimientos, ya parcialmente confirmados en la actualidad, con las ideas y fenómenos (es decir la realidad percibida por los sujetos de entonces) del pasado²³.

De proceder así, entre otras cosas, saldrán a luz problemas o situaciones que en la época eran percibidos como críticos sin serlo efectivamente o bien que, siéndolo, no fueron retomados por la investigación científica. Justamente esta diferenciación entre fenómenos que se convierten en "tema" de investigación y otros que son eludidos nos diría mucho de la relación, no mecánica, entre investigación y realidad.

Un análisis contextualizado de la evolución de los temas y marcos teóricos, requiere caracterizar los diversos productos de investigación según corrientes de pensamiento internas al campo o propias de las ciencias sociales en general. Pero también es necesario considerar las condiciones políticas por las que han pasado las diversas sociedades nacionales y en particular sus comunidades académicas en estas tres décadas. Aunque en varias de las ponencias presentadas al seminario se hace referencia a las

23 Así, para dar un ejemplo obvio, sería incorrecto correlacionar el surgimiento o auge de determinada problemática con el momento en que la configuración espacial de la población produjo una determinada proporción de población urbana, si tal proporción fue recién calculada (y conocida) veinte años después, al retrabajar las cifras y definiciones censales. No es un cambio real sino el cambio en la percepción de la realidad (o la percepción de una novedad real) lo que mediaría entre la realidad y los temas o problemas investigados.

corrientes que se desarrollan cuando se da un proceso de liberalización, debería analizarse igualmente el efecto del miedo, bajo regímenes autoritarios o totalitarios, en los intelectuales que realizan una opción popular²⁴.

Además, no siempre la adscripción a un paradigma refleja una definición política, siendo en parte determinada por otros factores. Las estrategias de sobrevivencia de los científicos sociales en un contexto de represión abierta, incluyen la selección de temas, la selección de paradigmas, e incluso de la terminología (lo que podría confundir si se hiciera una caracterización superficial de los trabajos en base a la jerga o las citas que utilizan).

Otra tarea, no encarada por casi ninguno de los trabajos presentados, pero que debería ser prioritaria, es la de realizar un balance sobre lo que creemos saber y sobre las grandes cuestiones que debemos plantearnos a futuro. Un mapa organizado de los interrogantes que esta disciplina debe enfrentar a futuro, fundado en la experiencia acumulada de preguntas -mal o bien formuladas- y sus presuntas respuestas, es una necesidad que aparentemente no quedará satisfecha en este seminario.

En la medida que estas tareas no puedan ser humanamente completadas deberá tenerse presente esta limitación al momento de cerrar momentáneamente la evaluación de los "camino recorridos".

1.2. El papel del Estado en la determinación de los temas de investigación

Aunque en la mayoría de las ponencias se hace referencia al papel del Estado como destinatario eventual de las investigaciones urbanas, en ge-

24 En la ponencia de Angel Quintero sobre Puerto Rico, se dio el ejemplo de la burguesía que, atemorizada al haber perdido seguridad en las barriadas, impulsó estudios sobre esos sectores. Posiblemente hoy esa misma inseguridad de la burguesía, generalizada en las barriadas de América Latina, no produce propuestas de investigación sino acciones como las de los escuadrones de la muerte, aspecto inocultable de las "nuevas políticas urbanas".

neral se nos aparece como un Estado internamente homogéneo. Creemos que un análisis a fondo de estas relaciones requiere una percepción de la estructuración interna del Estado y su evolución durante estas tres décadas.

Es evidente que el Estado -principal interlocutor de los investigadores- ha estado estructurado en instancias, ministerios, etc. que a lo largo de estas décadas han sufrido modificaciones, algunas tan notorias como la creación de nuevos ministerios específicos de este campo (Asentamientos Humanos). Sin embargo, avanzamos la hipótesis de que se mantuvo un rasgo fundamental: su organización y reorganización no ha respondido a la lógica de funcionamiento de la sociedad y eventualmente a la de una intervención-regulación eficiente del Estado²⁵.

Así, la producción, el comercio, la esfera monetaria y la esfera financiera nos aparecen separadas entre sí y todas ellas de la planificación; otro tanto ocurre con la industria, el agro y los servicios; igualmente con la salud, la educación, el transporte, la energía, las obras sanitarias, por un lado, y el empleo o la política económica, por el otro.

No se trata de un recorte necesario de la realidad, dado que, de ser ésta vista como totalidad indiferenciada, sería inmanejable por un gobierno inestructurado. Se trata de un recorte que, acompañado de la autonomía relativa de las diversas instancias -tanto por acción de los mecanismos políticos como de la relación entre Estado y sociedad-, es incapaz de recomponer los procesos reales en su complejidad. Esta situación es particularmente válida para el campo de fenómenos que damos en llamar "lo urbano".

Esto influye no sólo sobre el recorte de los problemas y los temas demandados por el Estado a los investigadores, sino sobre la

25 Nos referimos a una regulación eficiente desde la perspectiva de los propios intereses dominantes. Por ejemplo, la separación entre economía y política, que se refleja a nivel de la organización del Estado, sí es funcional para tales intereses.

fragmentación de la misma sociedad civil, como se hace evidente en la estructuración diferenciada de los movimientos reivindicativos urbanos²⁶. La organización institucional de la gestión del Estado tiene entonces el doble efecto de impedir una intervención estatal eficaz y de generar interlocutores que, por su misma parcialidad, están imposibilitados de realizar planteos integrales tanto de su problemática particular como de la de la sociedad en su conjunto (aunque fuera de la sociedad local). Las posibilidades de que del encuentro entre Estado y sociedad surja un proyecto alternativo de ciudad son bloqueadas por este marco institucional de la relación²⁷.

Si a esto agregamos la separación entre movimientos surgidos de las relaciones de producción y movimientos surgidos de las relaciones de distribución, o la fragmentación entre campo y ciudad, o entre campesinado y grupos étnicos, el cuadro se completa. En estas condiciones, pretender que la sociedad civil genere un proyecto social alternativo es ir contra "natura" y ese es justamente un desafío para los investigadores que pretenden contribuir al desarrollo de otra sociedad desde su práctica científica.

Es más, la revisión que ahora se comienza de nuestra historia investigativa podría -entre otros enfoques- orientarse desde la perspectiva de ese intento, siempre presente, de encontrar la unidad en la diversidad, lo general en lo particular, superando la separación disciplinaria tanto como la organizativa de la realidad urbana.

1.3. Las modas y la circulación internacional de paradigmas

La lectura de las ponencias presentadas al seminario permite dos lecturas

26 Así, paradójicamente, en la opción entre estado y sociedad civil que por momentos se plantean los investigadores urbanos, los interlocutores de ambos lados están en principio marcados por la estructura del Estado. Movimientos de otra envergadura no arrastran esta relación especular con el Estado, como es el caso de los que se plantean la liberación de la mujer, los ecologistas, o los de los derechos humanos.

27 Si el Estado estuviera organizado para dar respuesta conjunta a los problemas del barrio, posiblemente otra sería la organización reivindicativa y sus planteos, sus prácticas y las nuevas ideologías que de allí surgieran.

contradictorias, y pensar una aparente paradoja. Por un lado, la evolución de las temáticas se nos presenta como “suturada” con la evolución de la coyuntura. Los procesos de urbanización, los cambios en las estructuras económicas y sociales, el desarrollo desigual, las nuevas formas de dependencia, los cambios en el sistema político, van generando “problemas” sociales urbanos (desde la perspectiva de los sectores dominantes, o bien desde la perspectiva de los sectores subordinados), que a su vez van induciendo los temas (marginalidad, vivienda pública, planificación y políticas urbanas, autoconstrucción, crisis fiscal del Estado, transporte, movimientos sociales urbanos, los niños y la ciudad, sector informal, vida cotidiana, lo local, la revitalización de lo municipal, etc.).

Por otro lado, los avatares de los paradigmas “importados” (la ecología humana y la antropología norteamericanas, la teoría económica espacial neoclásica, los modelos de planificación y la sociología urbana francesas, los nuevos enfoques sobre lo cotidiano y lo local, etc.) encabezados por sus principales autores, se nos presentan como organizadores exógenos de la problemática de investigación, generando los temas desde el nivel de la teoría y el método.

En particular, la relación umbilical hipotetizada usualmente entre la investigación urbana de nuestros países y la sociología funcionalista americana, o la sociología marxista francesa, según la época, y la actual situación, planteada por algunos como una ausencia de paradigmas y un posible “eclecticismo” o “empirismo”²⁸, pretenderían dar cuenta de un complejo proceso de articulación entre procesos nacionales exclusivamente a nivel de las ideas teóricas y sus portadores²⁹.

28 Aparentemente la comunidad académica está apegada a la coyuntura. Eso impediría dirigir la atención a la realidad profunda, pues la vertiginosidad evidente de los cambios de esta época la mantiene continuamente preocupada por estar “al día”. Esto ayudaría al desarrollo de prácticas empiristas.

29 A este nivel, debería analizarse especialmente el papel de los aparatos de educación superior, de las redes, de las publicaciones, en el proceso de generación, difusión y reproducción de los temas, enfoques, etc.

En todo caso, si nos quedáramos por un momento a ese nivel de análisis, debería recordarse que los “estudios o disciplinas urbanos” son tributarios de los avatares de las ciencias sociales. En efecto, aunque existen núcleos temáticos que constituyen un campo de problemas y temas con un alto grado de especificidad, no hay una teoría general de la ciudad o de lo urbano separada de las disciplinas sociales básicas. En consecuencia, buena parte de los problemas que atribuimos a la disciplina urbana son derivados del movimiento de las ciencias sociales. Pero además están en esto implicadas las tendencias en el campo de las ideas políticas, también transnacionalizado, y en el que operan agentes reales como las conocidas “internacionales” socialdemócrata, comunista, liberal, o los movimientos ideológicos como el de la teología de la liberación, etc.

Así, la decadencia en América Latina del paradigma de la sociología urbana francesa, a partir del final de los años 70, no podría remitirse exclusivamente al cambio en la coyuntura interna de Francia. Ni tampoco reducirse al fracaso del modo especulativo de producir generalidades en las ciencias sociales y el movimiento hacia su polo opuesto, empirista. Tampoco a la denominada “crisis del marxismo” que acompañó la advertencia de los límites del “socialismo real” (descuidando advertir con la misma dramaticidad los límites de la “democracia real”).

En todo caso, los intercambios internacionales de ideas entre comunidades científicas, aún si están sometidos a asimetrías evidentes³⁰, no explican la vinculación del movimiento de las ideas en cada país con relación a su coyuntura, incluido en esto los países centrales, como claramente demuestra la ponencia de Christian Topalov.

30 Sin embargo, una evaluación a fondo de esa relación de intercambio debería considerar los efectos que han tenido, sobre las ideas en el centro, conceptos desarrollados en el “Tercer Mundo”, como el de la dependencia o de centro-periferia, o el de sector informal, o el de la relación de términos del intercambio, o el que han tenido las críticas a la antropología etnocéntrica; más aún el efecto que han tenido experiencias como la de los movimientos de pobladores o más en general de la Unidad Popular y su desenlace, o las propuestas foquistas y las mismas revoluciones y posteriores transiciones.

La crisis fiscal del Estado no es un concepto importado desde los Estados Unidos, apto sólo para esa realidad, y aplicado forzosamente a ciudades de la periferia sin crisis, ni lo es el “sentimiento antiestatista” y las propuestas de autogestión que acompañaría la acumulación de déficits de servicios insatisfechos o la retracción del Estado, sino que se fundan en la crisis económica generalizada y transmitida no como idea sino como proceso real de unificación en la diversidad, tal como permite vislumbrar la ponencia de Emilio Pradilla.

La ideología del “small is beautiful” que desplaza las ínfulas desarrollistas, junto con el Estado o el gran capital como factotum, no es una mera importación de utopías individualistas norteamericanas (no sólo a América Latina sino también a Francia) o de filosofía gandhiana. El desplazamiento del “sujeto histórico” y la búsqueda de sustitutos en un mundo en que la clase obrera se retrae, no puede tampoco presentarse como una importación de ideas sin referente real autóctono. La “moda” del sector informal, originada en estudios sobre las sociedades africanas, corresponde hoy a un centro y una periferia donde, para amplias masas, ni la economía formal privada ni la estatal proveen otra salida para la sobrevivencia que el cuentapropismo. Y el liberalismo, al propugnar el principio del mercado total, mistifica estas estrategias de resistencia congruentes con su propuesta de desestatización, en un movimiento político de alcances mundiales, confirmando la crisis del Estado keynesiano³¹.

Debemos admitir, aunque sea como hipótesis plausible, que existe mucha mayor unidad entre nuestros países, y entre centro y periferia, de la que querríamos admitir en esta época de regreso a la búsqueda de lo único, de lo “auténtico”, de las identidades. Una unidad que no se da ni por el despliegue de esencias ni por el contagio de las ideas. Una unidad que tiene claros mecanismos y agentes, desde la difusión de las tecnologías

31 Ver: Hernando De Soto, *El otro sendero*, Editorial Oveja Negra, Bogotá, 1987. Para un comentario ver: José L. Coraggio, *Deuda externa y pedagogía popular*, Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa ALOP-CAAP-CEDIS-CIUDAD, Quito, 1988.

hasta la integración política y cultural comandada por la lógica del capital a escala mundial, desde las agencias internacionales de inversión y el Fondo Monetario Internacional hasta la Escuela de las Américas y sus propuestas de gestión represiva de la crisis social y política en nuestros países.

Una unidad que, como tendencia efectiva, debemos reconocer en el auge y en la crisis, pero que no por eso debemos aceptar pasiva y oportunísticamente como "tema" para la comunidad académica. Una cosa es entender la lógica concreta que va produciendo estas "coincidencias" y que resuelve la paradoja planteada, y otra es hacer el papel de agentes pasivos de una ideología que finalmente puede profundizar las peores formas de la unidad.

No deberíamos esperar a que desde París nos planteen que ahora ya no son los movimientos sociales los gérmenes del nuevo sujeto político, o a que la autogestión y la participación a nivel local, cotidiano, fracasen o muestren su verdadera cara en los países centrales, para que advirtamos la trampa de una descentralización sin bases materiales que la sustenten, como mera diversión del proceso objetivo de privatización del Estado y de aproximación a la utopía reaccionaria del mercado total³². La teoría debería ayudarnos a anticipar que en una coyuntura de democratización del sistema político, o de reflujo de la economía estatal, será cuestionado el potencial político de los movimientos sociales reivindicativos. Nos ahorraríamos así tener que reinventar los partidos políticos que hoy se pretenden enterrar.

Hay, además, temas que son "nuestros", y que eventualmente son producto de exportación, como la vívida percepción del imperialismo y de la falta extrema de autodeterminación política, el papel de los ejércitos internos y la dependencia externa como fuerzas que impiden pensar las relaciones entre Estado y sociedad civil, la acumulación, o la democracia,

32 Esto es desarrollado en: "Poder local ¿Poder popular?", y en: "La propuesta de descentralización: en busca de un sentido popular", incluidos en este volumen.

como en una sociedad relativamente “cerrada”. La posibilidad de la revolución política y social, tan ajena a las sociedades centrales contemporáneas es, nos guste o no, un tema estructuralmente gestado en nuestras sociedades. Todo esto es parte del contexto, de las grandes cuestiones sociales a las cuales la problemática de “lo urbano” en América Latina no puede ignorar, so pena de seguir siendo una disciplina sin sujeto-agente o histórico- y sin un objeto teórico adecuado.

Obviamente, esta unidad en la diversidad de las realidades objetivas, pero también de las utopías por ahora irreconciliables, nos indica la necesidad de teorías generales, capaces de dar cuenta de lo efectivo y lo posible en general pero exigidas por su propio método de enmarcar y apoyarse en lo particular, sin intentar reducirlo en su riqueza ni convertirlo en la base inamovible de toda generalización, salvo que creamos que es posible construir la “teoría de San Pablo”, o la “teoría de las barriadas de Lima”.

2. Algunos aspectos subjetivos de los paradigmas y su comunidad

El concepto de paradigma implica la existencia de una comunidad, portadora del mismo en sus prácticas. Esa comunidad no está compuesta sólo de académicos e investigadores, sino de tecnólogos (incluyendo los planificadores), de funcionarios públicos, de políticos y de otros agentes sociales que actúan en cada campo. Por lo tanto un paradigma no es sólo un sistema teórico, sino un complejo sistema compartido de pensamiento, dentro del cual encuentran guía coherente diversas prácticas sociales, entre otras la de investigación. Hablamos entonces de un colectivo que suponemos articulado, comunicado, en diálogo, dentro del cual hay división del trabajo pero unidad en la diversidad.

Ese concepto abstracto, concretizado para las ciencias sociales y sus campos de aplicación, nos da una comunidad fragmentada, cruzada por conflictos, en parte competitiva, en parte cooperativa y solidaria, sujeta a mecanismos de tipo psicosocial que no pueden dejarse de lado y simplemente hablar de paradigmas como algo que meramente se adopta y

aplica sin interferencia por parte de los sujetos agentes portadores del mismo. Aunque ha sido usual interpretar muchas de las diferencias en su interior como expresión de la lucha de clases, su génesis es más compleja, con otros factores relevantes operando, como pugnas personales e institucionales -en un medio que hace de la originalidad una vía para tener legitimidad y recursos-, diferencias nacionales, o, lo que tal vez sea más importante, diferencias en cuanto a objetivos y tácticas políticas (aún dentro de un mismo paradigma teórico revolucionario).

Aunque puedan producirse situaciones de diálogo, resulta idealista afirmar que “estamos todos en lo mismo” porque trabajamos en relación a la ciudad³³. El pluralismo es importante y hasta refrescante, pero tarde o temprano la diplomacia o el oportunismo deben dejar paso a la confrontación de enfoques, si es que el campo político mismo no se transforma. El problema, como en la política, es cómo dar esa lucha: pretendiendo establecer una dictadura o ganando y sosteniendo una hegemonía.

La lucha por una posición en la comunidad o el enfrentamiento de propuestas teóricas o de hipótesis ha traído aparejado no sólo el dogmatismo, sino formas viciadas de trabajo, como el “nominalismo” (inventar y tratar de imponer términos sin que implique un desarrollo conceptual, adoptar la moda recodificando superficialmente el discurso aunque no se modifique realmente el enfoque investigativo), o el “oportunismo” en la selección de las temáticas o de las modalidades de investigación, haciendo primar “lo financiable” sobre lo relevante.

La ideología academicista, originada en las universidades y transmitida a los centros privados de investigación, ha jugado en esto un papel crucial: publicar, ser citado, diferenciarse, estar a la moda, y si es posible anticiparse (yendo contra la corriente), se han convertido en rasgos que

33 Esto implicaría confundir el objeto empírico (“las ciudades”) con el objeto de estudio, determinado por la conjunción del campo teórico, el fenoménico, y los objetivos de acción o de conocimiento.

erróneamente son atribuidos a la investigación científica en general, por parte de las corrientes que reaccionan ante estos comportamientos³⁴. En todo caso, una característica dominante de la investigación en este campo ha sido el intentar producir “algún tipo” de conocimiento sin incorporar como parte sustancial de la práctica de investigación el diseño de propuestas viables o al menos con una especificación rigurosa de las condiciones de su viabilidad, lanzando “ideas al mercado”, suponiendo que eventualmente alguien podría asumirlas en su práctica de transformación³⁵.

Evidentemente, estas conductas no son sino un aspecto parcial del comportamiento colectivo del conjunto de investigadores que forman parte de la comunidad dedicada a “lo urbano”, y, en todo caso, no pueden ser tomadas como apreciaciones subjetivistas, en tanto son también el resultado de mecanismos y sistemas institucionales que favorecen estas conductas adaptativas, en el seno de una sociedad que, en general, relega la investigación y la teoría en aras del pragmatismo y la ideología. En todo caso, estas referencias a los factores subjetivos intentan dejar indicado que nuestro proceso de reflexión debe incluirnos como objeto de estudio puesto que somos algo más que simples portadores de un paradigma emanado de la realidad objetiva.

3. Las opciones dicotómicas

Una manera, no excluyente, de contribuir al análisis de la dinámica de la investigación en estas décadas, es visualizar que hemos estado sometidos a opciones dicotómicas, polarizadas, y que en el transcurso de los años ha

34 Esto es evidente en los planteos más militantes de la “investigación participativa”. Ver, por ejemplo, Orlando Fals Borda, “La ciencia y el pueblo (reflexiones sobre el significado y rol de la ciencia en la participación popular), en: *Praxis Centroamericana*, N° 1, CEASPA, Panamá, Julio-Diciembre 1982, pag. 156-178.

35 Sería interesante reflexionar por un momento sobre las relaciones y agentes involucrados en esta tarea de la producción de conocimiento como un “mercado” peculiar, donde las necesidades de conocimiento no se traducen en demandas efectivas que induzcan la asignación de recursos apropiada. Especialmente debería

habido movimientos de retorno a polos antes rechazados, de "recuperación" de la vieja opción cuando la actual aparece como desgastada o causante del fracaso en el objetivo de aprehender la realidad.

Estas opciones polares se dan a lo largo de diversos ejes que, aunque guardan una relación entre sí, han permitido combinaciones variadas, dando lugar, más que a una secuencia de paradigmas integrales, a un campo de ideas, cuya regionalización -en enfoques o quasiparadigmas coexistentes y parcialmente sobrepuestos- deberíamos seguir rigurosamente en su configuración y evolución a lo largo de estas tres décadas.

En lo que sigue intentamos meramente ilustrar esta cuestión, señalando algunos de estos ejes y las correspondientes opciones polares.

Eje 1: SOBRE LA DELIMITACION DE "LO URBANO" COMO OBJETO TEORICO Y COMO OBJETO DE PRACTICAS EMPIRICAS.

Polo A: Delimitación empirista, donde lo urbano es "lo que ocurre en el ámbito de las ciudades", definidas según criterios ecológico-demográficos.

Polo B: Delimitación teoricista, donde el objeto de estudio es definido a partir de una dimensión (lo espacial, o más específicamente, la contigüidad) o una relación social parcial (la generación de las condiciones generales de la producción o la reproducción de la fuerza de trabajo, en enfoques marxistas; las economías de escala y externas, en un enfoque neoclásico).

analizarse el papel de las agencias de financiamiento, que, en concurrencia con el estado, configuran la demanda, como mediadoras entre necesidad y oferta de "temas" o enfoques de investigación. La mercantilización y privatización de la investigación es, en todo caso, un hecho incuestionable.

Estas definiciones empiristas o teoricistas de “lo urbano” se ponen en cuestionamiento en su propia implementación. Ejemplos de esto son: la necesidad de recurrir a conceptos como la “urbanización del campo” o al de “continuum rural-urbano”, en un enfoque funcionalista; el advertir la articulación de los procesos de generación y apropiación de rentas agrarias y urbanas; el reconocer que las estrategias de reproducción de unidades domésticas residentes en las ciudades o en áreas rurales son en muchos casos rural-urbanas, por su ámbito y por sus formas culturales; el advertir que es necesario partir de las relaciones para luego determinar su ámbito de realización y no a la inversa; la constatación de que en la práctica no hay procesos ni agentes puros y que la investigación empírica requiere trabajar con una trama de relaciones e identidades.

Por otro lado, la constatación de que las variables que inciden más fuertemente sobre la economía y particularmente sobre las condiciones de producción y de reproducción de los sectores populares urbanos, no podrían ser calificadas de “urbanas” o “espaciales” (el tipo de cambio, las regulaciones sobre el mercado financiero, los precios internacionales, el salario, las políticas de seguro social, la política agraria, las reglas del sistema político nacional, las políticas de represión, etc.) hace difícil pensar que teorías o modelos específicos de “lo urbano” podrían explicar o ayudar significativamente a modificar el tipo de fenómenos que preocupan a la investigación y gestión urbana contemporáneas.

Eje 2: SOBRE EL PAPEL DE LA TEORIA O LAS FORMAS DE PRODUCIR GENERALIZACIONES.

Polo A: Teoricismo-especulativismo, haciendo primar la coherencia con un sistema teórico general dado, base fundamental de las generalizaciones específicas del campo.

Polo B: Empirismo-inductismo, haciendo primar el estudio de casos concretos o de masas de datos, como base fundamental de las posibles generalizaciones.

Esta opción es claramente tributaria de la pugna epistemológica general en el campo de las ciencias sociales. Superado el absurdo de tachar de empirista a quien realice solamente investigación empírica, o de teoricista a quien se dedique al desarrollo de sistemas teóricos, y admitido que debe haber una articulación entre teoría y experiencia, que no hay teorías completas, irrefutables, ni descripciones o datos sin conceptos, que hay múltiples tipos de generalidades y diversas formas de producirlas, que la realidad está estratificada y que el trabajo de investigación debe diferenciar entre fenómenos y estructuras profundas, sólo aprehensibles indirectamente, queda abierto un fértil campo de trabajo colectivo y mutuo aprovechamiento de los resultados de investigación.

Complicada con esta opción está también la que se da entre quienes afirman que sólo a través de leyes generales enraizadas en estructuras profundas se explica la realidad, de la cual los casos particulares son siempre realizaciones imperfectas, y quienes enfatizan el conocimiento de fenómenos particulares, con un modelo de explicación causalista al nivel de los fenómenos mismos.

Eje 3: SOBRE LAS MODALIDADES DE INVESTIGACION, O LA RELACION DEL INVESTIGADOR CON LA REALIDAD SOCIAL.

Polo A: Investigación de gabinete.

Polo B: Investigación participativa, participante o militante.

Superando el absurdo de caracterizar a la investigación de gabinete, incluso a la empírica, como científicista, no comprometida, pasiva, al servicio del sistema, independientemente de qué se estudie y con qué objetivos, cabe la posibilidad de articularla con la modalidad participativa, que retoma ciertas técnicas de la investigación antropológica, o la participante, que asume la tarea de socializar no sólo el producto sino también la capacidad de producirlo con los sujetos sociales populares involucrados en las relaciones investigadas.

El otro absurdo sería caracterizar estas últimas modalidades de investigación como intrínsecamente no científicas o subjetivas. Otro peligro en este eje es confundir la militancia que utiliza la cobertura de la actitud investigativa, con una efectiva investigación, abierta a confrontar la propia ideología con la realidad.

Eje 4: SOBRE LOS MODOS DE APROPIACION DE LA REALIDAD POR EL PENSAMIENTO.

Polo A: El modo científico, analítico-sintético (el conocimiento científico).

Polo B: El modo expresivo, artístico, y el intuitivo de las prácticas (el saber artístico, el saber popular, el sentido común).

Esta opción desconoce la compleja relación entre el pensamiento y la realidad. Resurge junto con el rechazo al teoricismo, a la definición apriorística de procesos o sujetos históricos y a la contraposición entre alienación y "conciencia posible", con la búsqueda de los sujetos e identidades concretos, y con una falsa opción entre la cultura y el saber populares, por un lado, y el conocimiento científico, por el otro. Las totalidades no son fácilmente aprehensibles ni por intuiciones ni por complejos sistemas analíticos, y ambas formas de producción de abstracciones pueden detonar nuevas concepciones, nuevos desarrollos conceptuales y nuevas visiones de la realidad, que reorienten eficazmente las prácticas.

En todo caso, la cultura, el saber, las expresiones artísticas populares y también las ideas científicas deben ser vistas como objeto de investigación, como estrato objetivado de la realidad humana cuya comprensión requiere algo más que empatía y toma de posición, pues también pasa por develar estructuras profundas que no son materia de experiencia directa.

Eje 5: SOBRE LOS VALORES Y LAS UTOPIAS.

Polo A: Culto a la modernización, a las utopías racionalistas.

Polo B: Culto al atraso, a la realidad efectiva.

Esta opción implica una toma de posición respecto a determinados aspectos de la realidad desde la perspectiva de una utopía basada en el modelo de capitalismo o en el del socialismo desarrollados, como prefiguraciones de una realidad en la que podemos devenir. La modernización, de vertiente capitalista o socialista, es la cara más evidente de la adopción de esos modelos, visualizando como rémora las formas que responden a otra racionalidad, sobre todo en los sectores populares, supuestamente superable por cambios en la conciencia.

La negación de estos modelos suele sustentarse con la afirmación de lo existente, como modo de vida con valores autóctonos, cuando no de raíces telúricas. Ha ido también acompañada del rechazo al desarrollo o del planteamiento de un desarrollo basado en valores "humanísticos" (en que la relación sociedad/naturaleza juega un papel crucial), supuestamente portados por los sectores populares y sus estrategias de reproducción subordinada (las formas de producción agraria campesina o de sobrevivencia informal en las ciudades, por ejemplo).

Eje 6: SOBRE LAS VIAS DE TRANSFORMACION DE LA REALIDAD.

Sea como modo complementario de apropiación de la realidad por el conocimiento o como forma de inserción social de las ideas, las prácticas sociales empíricas implican participar más o menos conscientemente como agente de la transformación social. Incluso los intelectuales orgánicos de las clases dominantes ejercen esta práctica, para transformar las tendencias y mantener el status quo. Partiendo del supuesto de que nos referimos principalmente al segmento de la comunidad investigativa que asume de una u otra manera objetivos progresistas de cambio social, este eje ha abarcado varias opciones polarizadas, entre las que se destacan dos:

Sub-eje 6.1: SOBRE EL CARACTER DEL ESTADO.

Polo A: El Estado monolítico, internamente coherente.

Polo B: El Estado internamente contradictorio.

Esta opción lleva, por un lado, a posiciones que propugnan que las únicas posibilidades coherentes ante el Estado capitalista son o el críticismo externo o la integración al sistema, y, por otro, a las que propugnan una lucha contrahegemónica en “todas las trincheras”, lo que incluye diversos aparatos del Estado y, en particular, las instancias de planificación.

Para la primera visión, la planificación dentro del capitalismo sólo puede ser funcional al capital o sus fracciones hegemónicas, pero con el mismo criterio también deberían serlo la investigación y la reproducción de los paradigmas en las universidades estatales. La experiencia de Izquierda Unida en Lima, e incluso la de la Unidad Popular en Chile serían “accidentes”, en tanto no se dieron en una situación de Estado revolucionario. (En todo caso, el sentido de una u otra posición no podría determinarse como principio universal, sino en relación a coyunturas determinadas.)

Sub-eje 6.2: SOBRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL.

Polo A: El Estado como instrumento del cambio, como factotum del desarrollo.

Polo B: El Estado como obstáculo, la sociedad civil como matriz generadora del cambio.

Para una visión, los procesos de la economía y/o la sociedad (usualmente vistos como procesos sin sujeto: la mano invisible, la lógica del capital) son los que van generando la fenomenología urbana, y el Estado es un mero epifenómeno que se somete a la lógica de esos procesos, para facilitarlos (el estado de bienestar, el Estado como representante del “capital en general”). Por tanto, no tendría sentido investigar la lógica propia de las políticas estatales, sino meramente descifrarlas desde la perspectiva de su función en esos procesos.

Para otra visión, el Estado y sus políticas (de infraestructura, de regulación de la propiedad, de precios y fiscal, etc.) tendrían la capacidad de producir la ciudad, la urbanización, etc., y su autonomía relativa le permitiría modificar sustancialmente las tendencias procesales.

Esta opción se complica con el “descubrimiento” de que nuevos actores sociales producen, en su movimiento frente o fuera de la legalidad estatal, formas sociales que responderían a otra lógica, propia de los sectores subordinados. Así, puede incluso llegarse a afirmar que la ciudad es crecientemente un producto de los sectores populares, sin advertir el carácter subordinado de su propia lógica.

Eje 7: SOBRE EL CONTEXTO RELEVANTE DE LO URBANO.

Polo A: Todos los procesos urbanos pueden remitirse, finalmente, a la categoría de efectos de procesos de orden mundial (la acumulación a escala mundial, la crisis mundial, etc.).

Polo B: El contexto propio de lo urbano es el de la sociedad local, lo cotidiano.

Cuando estas visiones alternativas se combinan con la determinación de la problemática urbana como esencialmente popular, donde quienes sufren privaciones e injusticias son predominantemente los sectores populares, pueden llevar a la hipótesis combinada de que, mientras en el campo mundial son el gran capital y los Estados quienes pueden actuar, el campo propio de los actores populares sería la escena local (ni siquiera la nacional). La sociedad civil estaría caracterizada -al menos a nivel popular- por esta miopía que le impide ver, juzgar y actuar más allá de lo cotidiano directamente experimentable. En cambio, otra visión condena apriorísticamente toda acción local, como distracción del gran objetivo: la revolución mundial.

Tal como en el caso anterior, será la coyuntura mundial, nacional y local, la que dé sentido a las diversas vías de acción popular, siendo imposible

determinar estructural y universalmente ese sentido. En el contexto de una búsqueda de nuevos caminos para la democracia, esta opción debe ser sometida a crítica, so pena de recaer en concepciones de la “democracia directa” que terminan negando al pueblo organizado la posibilidad de participar en las definiciones cruciales sobre el proyecto de sociedad nacional.

Eje 8: SOBRE LA TECNOLOGIA Y LAS RELACIONES SOCIALES.

Polo A: La tecnología (o el desarrollo de las fuerzas productivas) determinan las tendencias de configuración espacial y el contenido de las sociedades urbanas.

Polo B: Las relaciones sociales son determinantes, las tecnologías son meramente instrumentales.

Esta opción dicotómica, que suele aparecer además como una división profesional entre “tecnólogos” y “sociólogos”, conlleva una falta de comprensión del carácter social y no autónomo de las relaciones tecnológicas, por un lado, y de las bases materiales de los procesos sociales, por el otro. Asociado al tecnologicismo suele venir el “espacialismo” que afirma la posibilidad de transformar las relaciones sociales a partir del diseño y construcción de los soportes materiales de la ciudad.

Eje 9: SOBRE ONTOLOGIA Y EL PROTAGONISMO SOCIAL.

Polo A: La urbanización y el desarrollo urbano son producto de un proceso sin sujeto.

Polo B: La urbanización y el desarrollo urbano son producto de las decisiones tomadas por actores concretos privilegiados.

Esta opción implicaría la del objetivismo a ultranza frente al subjetivismo también absolutista. Los estudios sobre los factores que subyacen en las

decisiones de localización de actividades y residencias cuando se afirmaba el papel activo de los agentes capitalistas productores y consumidores, o el actual énfasis en las estrategias y modelos conductuales de los actores del campo popular (en ambos casos con un vacío llamativo sobre los comportamientos específicos del gobierno en materia de producción de infraestructura, etc.) caen en la segunda opción. Las teorías cuantitativas de la urbanización y las migraciones, los modelos neoclásicos de la economía espacial, o las explicaciones especulativas de vertiente marxista sobre la lógica de esos procesos, han tendido a caer en la primera.

Se hace necesario encontrar las formas de articular ambos niveles de análisis, donde el determinismo estructural y el teleológico mantengan su especificidad, con el segundo altamente condicionado por el primero. Así, la lógica del comportamiento popular en las ciudades (invasiones, movimientos reivindicativos, etc.) no puede ser vista como el triunfo de la lógica popular, ni como embrión de una nueva sociedad, aun cuando su masividad y fuerza se impongan a las políticas propugnadas desde el gobierno capitalista, sino como tácticas de resistencia difícilmente idealizables por los mismos agentes populares. Su verdadero sentido sólo puede captarse si se los ve como subprocesos de un proceso global más amplio. Complicada con esta opción está la tan en boga en las ciencias sociales de los 80: la opción entre organizaciones políticas y movimientos sociales, y entre organizaciones clasistas y policlasistas en general.

Eje 10: SOBRE LAS ESFERAS RELEVANTES.

Sub-eje 10.1: Entre la ciudad como producto material cosificado y la ciudad como discurso.

Sub-eje 10.2: Entre el economicismo y el politicismo.

Sub-eje 10.3: Entre la producción y el consumo.

Sub-eje 10.4: Entre la producción y la circulación.

Sub-eje 10.5: Entre el valor y el valor de uso (o entre la plusvalía y las necesidades).

Incluimos aquí varias opciones que se han presentado en este campo, donde la gran dificultad estriba en reconstruir la unidad entre lo que se presentan como aspectos o esferas separables, presentación que lleva a privilegiar una en el análisis y en las propuestas subsiguientes. Posiblemente en estas opciones se puede ver con mayor claridad las consecuencias prácticas de la reducción a uno de los dos aspectos. Una visión de la economía centrada en la relaciones de producción, que ve la circulación como mero epifenómeno, no puede producir propuestas de acción para el mundo real, ni desde la contestación en el interior del régimen capitalista, ni desde el poder revolucionario en los procesos de transición. Los intentos de acabar por decreto con los mecanismos de generación y apropiación de renta en los países socialistas para sustituirlos con una asignación directa de la tierra y otros recursos no renovables según un plan físico-técnico, tampoco pudieron anular la unidad que subsiste en el mundo contemporáneo entre valor y valor de uso. Esto para dar dos ejemplos de la problemática más general señalada en este eje.

Estos aspectos de la problemática de investigación, cuya exteriorización como oposiciones es una simplificación que puede contribuir a clarificar la dinámica colectiva de evolución de las ideas sobre lo urbano, constituyen en realidad momentos del desarrollo complejo del conocimiento en este campo, en general tributarios del de las ciencias sociales en general. Sin embargo, cuando se confunde el proceso de separación analítica de lo que constituye una unidad, con el proceso de adopción de alternativas prácticas para orientar la investigación, se afecta negativamente la posibilidad de transformar la realidad.

Como hemos intentamos señalar muy brevemente, estas son falsas opciones y la realidad no puede ser aprehendida a nivel del pensamiento sin un proceso completo de análisis y síntesis, lo que implica tomar en cuenta ambos aspectos de las oposiciones planteadas, tanto para reproducirla correctamente en el plano de las ideas como para operar en

ella, con un objetivo de transformación. En consecuencia, si las investigaciones se realizan orientadas por opciones binarias, cualquiera sea el “paquete” de opciones adoptado, las propuestas construidas sobre ese conocimiento, asumido como conocimiento integral de la realidad, resultarán sesgadas, mal fundadas y probablemente producirán efectos no deseados.

Y esto no es un factor menor en el divorcio entre investigación y acción global en el campo urbano. Y si bien puede ser cierto que el largo camino del análisis está aún por recorrerse en buena parte, la responsabilidad del intelectual preocupado por la transformación de la materia investigada exige no postergar o escamotear la síntesis, produciendo aproximaciones sintéticas sucesivas, como marcos de sentido de los énfasis analíticos parciales.

El movimiento polarizado del pensamiento del colectivo de investigadores responde a una lógica compleja, donde algunos de los factores arriba mencionados impiden que ese movimiento corresponda a los cambios en la estructura de la realidad. Es más, en cada época podríamos encontrar elementos en la realidad para apoyar una u otra hipótesis, si de sustentarlas se trata. Por lo demás, si no hay una vocación -subjética o impuesta por mecanismos institucionales-, de globalización y de rigurosidad en el trabajo investigativo, la práctica efectiva de transformación se convierte en un componente indispensable, como realimentador y contrastador de nuestras decisiones sobre las teorías siempre provisorias con que trabajamos.

4. La posibilidad de organizar el campo de ideas acerca de lo urbano a partir del objetivo de transformación de la realidad desde una perspectiva popular ³⁶

Admitamos por un momento la hipótesis de que la práctica de producción de conocimientos, no articulada con prácticas empíricas, ha favorecido un

36 Este tema ha sido desarrollado en “Investigación urbana y proyecto popular”, incluido en este volumen.

deambular aparentemente errático entre polos del campo de ideas sobre lo urbano. Cabe entonces plantear la posibilidad de que la práctica, o al menos el objetivo de articular el conocimiento directa o indirectamente con esa práctica, podría contribuir a reorganizar el campo desde una intencionalidad colectiva suficientemente compartida como para servir de criterio, sin por eso anular el pluralismo teórico, temático y, obviamente, táctico-político³⁷.

Utopía necesaria, que no debe bloquear las acciones posibles. En particular, si se trata de luchar por la hegemonía en el campo de las ideas sobre los fenómenos "urbanos", implica superar los momentos analíticos y plantear un proyecto alternativo de ciudad y las vías para llegar a él.

Si a partir de valores o de necesidades políticas tal proyecto requiere de la confluencia de amplios sectores sociales para ajustarse a esos valores o para tener viabilidad, deberá incorporar múltiples nociones de necesidad, aunque se aspire a una hegemonía articulada centralmente por el interés de los sectores populares.

Pero la eficacia de las ideas correctas puede ser nula si no va acompañada de fuerzas materiales, económicas, políticas y sociales, cuya organización debería corresponderse con las características de la utopía popular de ciudad.

Esto implicaría, perdido o disminuido "el cliente" Estado, que esta comunidad debería incidir **junto con un amplio espectro de organizaciones políticas o sociales populares**. Pero si la cuestión es una cuestión cuya resolución hace al orden socio-político, no se puede pretender que el sujeto de esa transformación sea exclusivamente los pobladores organizados, los más afectados directamente. Por lo demás, así como descubrimos las múltiples identidades del obrero, no podemos ignorar las múltiples identidades de los pobladores.

37 Durante el seminario, Pedro Pérez propuso ubicar a esta propuesta como una "utopía profesional". Dados los alcances de esa reunión, parece una buena caracterización.

Pero además, si se trata de contribuir, desde un campo específico, al proceso de construcción de las condiciones para una hegemonía no-burguesa, popular, esto es imposible sin el proletariado y sus organizaciones, sin el campesinado, sin las mayorías étnicas subordinadas, sin una pluralidad de movimientos sociales y políticos no específicamente urbanos. Porque la cuestión urbana (como la regional)³⁸, si existe, es una cuestión social, una cuestión cuya forma de resolución afecta al Estado y a la sociedad en conjunto y que no puede ser vista como un problema corporativo, particular.

Un punto de partida sería, pluralísticamente, asumir el objetivo de contribuir a desarrollar un proyecto popular alternativo para la ciudad (sujeto a todas las objeciones a su definición) que permita disputar de manera más eficaz la hegemonía, mostrándose no sólo como alternativa de poder sino como alternativa de nuevo orden que incluya al menos a la sociedad local en su conjunto. Esto cobra un sentido más cabal si es parte de un proceso más amplio que supere lo urbano, lo que implica que los "urbanólogos", sin perder su especificidad (a definir), no pueden ser indiferentes a la crisis económica a escala mundial y su efectos sobre nuestros países, ni a los límites que el imperialismo pone a la autodeterminación nacional, si a las restricciones a la democracia, ni a ninguna de las grandes cuestiones que se mapean en nuestras ciudades como problemas aparentemente diversos, disciplinariamente recortados.

En esto es evidente que está en juego una manera de pensar y hacer la política. Pero puede ser más fértil contribuir a componer un paradigma en este campo a partir de este objetivo vagamente definido de transformación social, que a partir de la selección de un paradigma teórico, o de una definición disciplinaria del objeto. La acción nociva del dogmatismo teórico ha testimoniado que el pluralismo no nace de la exclusión de la política y la encerrona en la academia.

38 Para un tratamiento posiblemente análogo de la cuestión regional, ver: José L. Coraggio, Alberto Federico y Oscar Colman (Eds.) *La cuestión regional en América Latina*, CIUDAD/IIED-AL, Quito, 1989.

Esto implica preocuparse no sólo por encontrar la verdad, sino por establecer un diálogo y plantear una lucha, ni principal ni únicamente entre académicos, interactuando en el terreno de la opinión pública, con los agentes de la sociedad civil y del Estado, librando una lucha ideológica en todos los frentes, donde las investigaciones puras y aplicadas, las teóricas y las empíricas, puedan ser recuperadas como discurso articulado de una utopía racional que responda a la lógica de una sociedad sin exclusión, sin dominación de las mayorías por las minorías.

Y esto requiere, como condición esencial, lograr conectarse con los códigos de esos interlocutores, propender a la creación de foros democráticos donde se den estas comunicaciones y donde se enfrenten públicamente posiciones contrapuestas, todo lo cual implica una forma de articular diversas modalidades de investigación y de inserción en la realidad, diseñadas según la coyuntura, y no de manera universal.

Una investigación orientada a adoptar decisiones prácticas específicas requiere entonces de un diagnóstico y una prognosis que superan al propio campo de fenómenos en que se pretende intervenir. Si nos quedamos al nivel de los fenómenos, aunque fuera definidos más o menos ampliamente, seremos candidatos a la eterna sorpresa, incluso dentro de nuestro propio campo específico.

Profetizamos que el capitalismo iba a concentrar territorialmente población, recursos, poder, y de pronto nos encontramos con procesos de desconcentración imprevisibles, que lejos de contravenir la lógica capitalista, la implican. Pronosticamos tendencias ilimitadas del Estado a centralizarse y a desarrollar un poder paralelo y funcional al desarrollo del capital privado monopolista y de pronto nos encontramos con un violento proceso de privatización o con el Estado impulsando la municipalización u otras formas de “descentralización territorial”. Apostamos mistificadamente al antiestatismo de la sociedad civil o a los nuevos movimientos sociales y nos sorprenderemos si estos se desactivan o vuelven a dar lugar a los “viejos” movimientos sociales y políticos, o si la estadolatría regresa en cuanto el Estado cuente otra vez con recursos. ¿Oportunismo? ¿Desesperada búsqueda empírica de cualquier alternativa

novedosa porque lo anterior no funcionó? ¿Ropaje teórico para la cambiante táctica política?

La cuestión no es sólo constatar que la teoría y las investigaciones no nos permitieron predecir, antes de que hubicra signos "evidentes" del cambio, o que tardamos mucho en interpretar esos signos, sino que las posibilidades del cambio, gestado en el interior de la realidad, no estaban adecuadamente contempladas por la lectura teórica con que orientábamos acciones e investigaciones.

Pero tampoco es posible exigir capacidad exacta de predecir el futuro a las ciencias sociales en general y en este campo de aplicación en particular. Debemos exigirnos, sí, predicciones que vengan acompañadas de propuestas sobre las vías para construir su viabilidad de realización. En otros términos, debemos pensar la ciudad, lo urbano, desde la perspectiva de la transición posible, a la democracia, al socialismo, o a alguna otra utopía global.

De lo contrario, la crítica al academicismo colectivo de parte de políticos y en especial de los revolucionarios, y su desprecio por la teoría en aras del pragmatismo, es comprensible.

En esto, más que pensar utopías idealistas es necesario pensar en utopías enraizadas en la trascendencia de nuestras realidades históricas. Por eso es vital alimentarnos con el análisis crítico de las experiencias en diversos procesos de transición social en América Latina, incluso (y tal vez fundamentalmente) de las fallidas. Porque lo real es que hemos estado poco preparados no sólo para dar respuestas a un estado adverso a un proyecto popular (contradicción real) sino a un estado ocupado por fuerzas populares o sus representantes.

Para estar en condiciones de hacernos cargo, de plantear alternativas desde la perspectiva de un proyecto popular, es necesaria una unidad creativa entre la teoría y la práctica, efectiva o potencial, para lo cual la investigación juega un papel de mecanismo de realimentación, pensando desde la acción alternativa posible y no meramente desde la caracterización ideológica del sistema o del régimen a partir de su "esencia" o de los efectos sociales de sus políticas.

Capítulo 3

Investigación urbana y proyecto popular (1988)³⁹

Esta ponencia tiene tres partes. En la primera, se esbozan consideraciones críticas sobre el desarrollo de la investigación urbana en América Latina, planteando algunos de los problemas que creemos se han registrado en un modo de investigar durante estos últimos 25 años.

En la segunda, se propone una vía para contribuir a superar esa modalidad de investigación, que consiste básicamente en:

- a) establecer una relación con (o bien asumir la existencia de) un sujeto-destinatario de nuestras investigaciones -el "sujeto popular", complejo, heterogénea amalgama de identidades, organizaciones, prácticas, etc. con el fundamento común de que sus miembros dependen de la realización social de su trabajo como sustento de la existencia- sujeto al cual suponemos actual o potencialmente capaz de plantearse como alternativa de poder hegemónico;
- b) asumir integralmente⁴⁰ la historia de lucha de nuestros pueblos y,

39 Versión revisada de la ponencia presentada en la Conferencia sobre "Tendencias y desafíos de la reestructuración urbana", organizado por IUPERJ, Río de Janeiro, 26-30 setiembre 1988.

40 Esto implica ir más allá que quienes pretenden orientar el quehacer de las ciencias sociales exclusivamente desde la perspectiva de la o las "derrotas" sufridas por las fuerzas populares.

en particular, aquellos procesos claves para la constitución de un proyecto nacional y popular autodeterminado. Nos referimos a esos procesos de transición social -a veces truncados- que, dirigidos por fuerzas populares o no, han abierto la posibilidad de un desarrollo de ese sujeto popular, procesos cuya recuperación consideramos esencial para una Ciencia Social Latinoamericana y, en particular, para las investigaciones en el campo urbano.

Finalmente, en la tercera parte se intenta concretar algunas líneas para orientar una investigación urbana pensada desde la perspectiva de un proyecto popular.

1. Dos épocas de la investigación urbana

Si analizamos la producción científica “progresista” en el campo de la problemática urbana desde aproximadamente la mitad de la década de los 60 hasta el presente, no podemos dejar de observar una situación peculiar a nivel de conjunto, aunque no necesariamente se ajuste al desarrollo de cada investigador o grupo⁴¹.

En efecto, el movimiento global de la investigación parece mostrar una serie de virajes de 180 grados, en lo que hace a las hipótesis centrales, las propuestas de acción e incluso los métodos de investigación. Esto está estrechamente asociado al movimiento general en el campo de las Ciencias Sociales, lo que nos confirma que el campo de investigación

41 En lo que sigue no identificaremos autores ni grupos institucionalizados. Del mismo modo, la referencia a “épocas” no implica tanto períodos específicos como modalidades que predominan básicamente alrededor de los 70 y de los 80 respectivamente. Procederemos, con clara conciencia de ello, a “crear” personajes que, como tal, no existieron, en la hipótesis de que esta dramatización servirá para transmitir nuestra idea central con mayor fuerza. Un trabajo a fondo requeriría precisiones y asimismo registrar las historias diferenciadas de los principales agentes de la investigación urbana latinoamericana, pero ello excede a estas apuradas notas. “Apuradas”, porque creemos que el momento actual requiere de una discusión y reflexión sobre la inscripción social de los conocimientos urbanos, a la que apenas aspiramos a contribuir provocando un diálogo colectivo sobre estos asuntos.

urbana y -si existe algo así- de las Ciencias Urbanas, es tributario de las Ciencias Sociales.

Efectivamente, los temas de la investigación urbana son resultado de la conjunción, por un lado, del desarrollo real de los problemas sociales en las sociedades urbanas y, por otro, de los conceptos y criterios para privilegiar ciertos aspectos de esa realidad, dados por la teoría social, que ni es mero reflejo de la realidad y sus cambios ni es siempre de origen "autóctono". Aquí nos centraremos en la segunda relación, aunque un análisis integral requeriría contar con una reconstrucción independiente del proceso urbano real⁴².

Nuestra revisión muestra que la hipótesis del carácter subordinado de la investigación urbana, respecto a los paradigmas de las ciencias sociales generales, es plausible. Pero debemos dejar anotado que esa relación podría también indicarnos, más que un problema de "falta de originalidad" o de falta de un objeto de estudio diferenciado, que los problemas urbanos son, cada vez más, equivalentes a los problemas sociales que aparecen como objeto central de las ciencias sociales, o que la centralidad de lo urbano en la sociedad es creciente.

1.1. Del Estado-gobierno a la sociedad civil

En una primera época⁴³ el Estado-gobierno aparece como el "actor" principal, como el lugar en el cual está ubicada la posibilidad de una ciudad distinta; como el lugar desde el cual también se gestan las políticas que son objeto de análisis y crítica por parte de los investigadores. El Estado-gobierno y sus políticas, el Estado-gobierno y la Planificación, aparecen como centro de atención de los investigadores urbanos. Y por la

42 Otras consideraciones sobre este punto fueron planteadas en "Dilemas de la investigación urbana desde una perspectiva popular en América Latina", incluido en este volumen.

43 Aunque nos referiremos a dos épocas sucesivas, éstas no pueden ser claramente ubicadas a través de cortes temporales y, como ocurre con todas las periodizaciones simples, oculta continuidades y "superposiciones".

misma lógica se sigue a los actores que participan centralmente del proceso de decisiones estatales, sobre todo el capital y sus fracciones orientadas a la inversión urbana, pero también las instancias político-administrativas con autonomía relativa.

El giro de 180 grados se da cuando prácticamente se abandonan los estudios sobre el Estado-gobierno y sus políticas y se da un gran énfasis al análisis de la sociedad civil, al análisis de los agentes -ciertos agentes- de los procesos urbanos y, en particular, a los sectores populares urbanos.

Así, las clases sociales, las identidades populares, que en la primera época eran vistos como un "telón de fondo" para la actuación de los que construyan la ciudad, pasan, en un segundo momento, a constituirse en los actores principales. El movimiento del capital, la política y el Estado pasan, en cambio, a la categoría de "contexto". Pero en este movimiento se produce otro desplazamiento en tanto las formas del ser colectivo, social, pierden interés ante el avance de la problemática de la vida cotidiana, del hombre particular.

Esto se entiende en el marco de la oposición entre autoritarismo y democracia, donde la descentralización de lo estatal y la utopía de una sociedad sin Estado vuelven a jugar un papel significativo, recuperando una tradición marxista pero en muchos casos dentro de una vertiente anti-institucionalista, anarquista. Pero este primer giro de 180 grados va desde un Estado-gobierno omnipotente -que en todo caso había que tratar de controlar y al cual había que inducir a realizar políticas correctas- hacia una sociedad civil también omnipotente, capaz de producirse, equilibrarse y eventualmente revolucionarse a sí misma, a la que hay como lucha por el control del Estado-gobierno, lanzándose a la acción en el seno de la sociedad civil, con un sentido no estatal de la política, donde el poder se desdibuja y se encuentra escondido -como aspecto inmanente de otras relaciones- en todos los rincones de la sociedad⁴⁴. Siendo las hegemonías

44 Ver: Michel Foucault, *Historia de la sexualidad 1. La voluntad de saber*, Siglo XXI Editores, México, 1967.

sociales “formas terminales”, cristalización de esa compleja trama de enfrentamientos básicos en el seno de la sociedad, sólo podrían ser desactivadas a través de una multiplicidad de luchas cuyos actores deben ser los portadores de cada identidad subordinada, cada cual haciéndose cargo de “lo suyo”.

No es difícil advertir que esta visión puede llevar a un desprecio por la cuestión del “sujeto” (histórico, o simplemente colectivo) en los términos tradicionales. Lo que a su vez desvirtuaría la propuesta gramsciana de que “para pasar de un plano corporativo a un plano de generalidad el movimiento popular requiere un `espíritu estatal; debe pensar el proceso social (y su inserción en él) como una totalidad y no `desde una esquina”⁴⁵

Y este antiestatismo, al no especificarse como la construcción de ese “espíritu estatal” de las masas, puede volverse congruente con el individualismo que propugnan las derechas⁴⁶, con las propuestas de privatización-corporativización del Estado que nos vienen desde la nueva derecha norteamericana, desde el neoliberalismo, desde los organismos de crédito internacional, desde las burguesías que ven en esto una excusa para reducir el peso del Estado de Bienestar en la sociedad.

Aquella visión, centrada en el Estado-gobierno, iba también acompañada de un énfasis en el análisis de las clases dominantes que se suponía eran quienes lo instrumentaban, al punto de ser visto como mera expresión de

45 Ver: Norbert Lechner, “Aparato de estado y forma de estado”, en: Julio Labastida y Martín Del Campo (Coord.) *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 1985, pg. 84.

46 Ver: Norbert Lechner, *op.cit.* Queremos señalar que la vinculación entre los nuevos paradigmas y las nuevas prácticas de investigación urbana -sobre todo empíricas- no es mecánica. En general se encuentra un empobrecimiento de la teoría, o bien unas decisiones no explicitadas de interpretarla de manera reductiva, más para proveer un marco legitimador de las hipótesis de trabajo que para genuinamente ponerlas a prueba o enriquecerlas. Es posiblemente en ese paso que se producen las congruencias no buscadas con otros sistemas ideológicos.

los intereses económicos estructurales del capital⁴⁷. En lo tocante a la sociedad urbana, se analizaba particularmente a la fracción de la burguesía que tenía intereses en la configuración territorial de la ciudad, que tenía intereses en la producción de lo que se llegó a llamar posteriormente el espacio construido, que tenía interés en el control de la sociedad urbana, y que utilizaba el aparato del Estado para implementar políticas en nombre de toda la sociedad pero que, descubríamos una y otra vez, en realidad estaban ocultando los intereses particulares de grupos específicos.

Llegamos a analizar los grupos económicos de la industria de la construcción, y también analizamos el comportamiento de los dueños de la tierra urbana, pero las clases populares aparecían como un telón de fondo; aparecían como los anónimos receptores de opción de unas políticas que no los tenían como sujeto.

Lo que posteriormente se da es un dejar de lado al Estado, un asociar Estado y política estatal con autoritarismo, un abandonar el supuesto de que es desde el Estado que se puede poner un orden distinto en la sociedad urbana, para volverse a las fuerzas, a los movimientos, a los sujetos particulares de esta sociedad urbana del lado popular, que van a pasar a ser idealizados como los nuevos constructores de la ciudad, así sea por la vía de la ilegalidad.

No es que se va a analizar en profundidad y ahora sí en toda su complejidad la llamada sociedad civil, sino que va a desplazarse el énfasis hacia los llamados sectores populares, se van a analizar los pobladores, se van a analizar sus acciones relativamente espontáneas en la ocupación de tierra o de viviendas, sus "estrategias" de sobrevivencia, su informalidad, etc. etc.

Recordaremos que esto tuvo un antecedente muy importante en los estudios que se hicieron en Chile, en el período previo y durante el

47 Recordemos las hipótesis del "capitalismo monopolista de estado", que también importamos en su momento de Francia.

gobierno de la Unidad Popular, y que se iría desarrollando toda una fenomenología de este conglomerado de sectores populares, organizada desde la temática de los llamados “nuevos movimientos sociales”. Es interesante ver que en todo este planteo la clase trabajadora, como polo opuesto a la burguesía, prácticamente desaparece, y su lugar es ocupado por una multiplicidad de formas, de identidades, de comportamientos de tipo colectivo que, como dijimos, se ubican, en su aspecto organizacional, bajo el nombre de “nuevos movimientos sociales”.

Este estudio de los sectores populares, importante, relevante, se hace, podríamos decir, con una conciencia culposa. En el estudio de la burguesía o de las políticas del Estado estábamos dispuestos a mostrar su verdadera naturaleza de clase, su comportamiento, el verdadero sentido de las políticas; el objetivo de la investigación era mostrar en profundidad lo que no estaba a la vista; nuestro leitmotiv era romper con la cortina de ocultamiento de los proyectos de las minorías; lo que queríamos era desnudarlos en su verdadero movimiento interno.

En el análisis de los sectores populares, en cambio, se dificulta esa búsqueda, y en ocasiones se oculta su situación o naturaleza por razones “tácticas”, o bien se sustituye la investigación objetiva por idealizaciones oportunas. La hipótesis de que el poder está en todas partes se esfuma cuando se presuponen prácticas democráticas y solidaridades automáticas. Esto tiene que ver con la dificultad de producir un conocimiento objetivo sobre un sujeto que no es considerado enemigo, sino que es considerado el verdadero sujeto de nuestra investigación⁴⁸.

Mientras que en la primera época no era tan sencillo realizar investigaciones para el Estado-cliente, lo que llevaba a hacerlas sobre el Estado, permitiendo un mayor margen de criticismo, en ésta se pretende

48 Este obstáculo a la objetividad lleva a muchos a reflexionar también sobre nuestros descubrimientos anteriores respecto al “enemigo”, lo que en principio es válido, salvo que se tienda mecánicamente a reemplazar las hipótesis de antagonismo por la de “pluralidad”.

que el "cliente"⁴⁹ sean los sectores populares y por tanto se hace relativamente difícil investigarlos críticamente.

Uno de los resultados de esta conciencia culposa es que no se analizan en profundidad -salvo excepciones-, las estructuras internas y los mecanismos de constitución y funcionamiento del movimiento popular, y en particular no se analiza con objetividad el carácter de sus sistemas de representación, sobre todo la relación entre la dirigencia del movimiento popular y las bases.

Las organizaciones populares se tratan de una manera externa y esto contribuye a una mistificación de las organizaciones de base popular que todavía sigue siendo un lastre en la investigación urbana. Esta mistificación confluye con la gran corriente que mistifica en general a la sociedad civil y que ve en el Estado una excrescencia que no sólo no puede contribuir decisivamente al desarrollo de una sociedad según un proyecto popular, sino que debe ser visto necesariamente como aparato de las clases antipopulares, de las minorías dominantes, cuando no de los "políticos", según convenga.

1.2. De lo macro a lo micro

Asociado a esto hay otro giro de 180 grados que es el que se da de lo macro a lo micro. En la primera época nos concentrábamos en los análisis de los procesos macrosociales, con poco énfasis en los microprocesos y sus agentes personalizados. Los análisis de tipo microinstitucional, de grupos, eran vistos con malos ojos, como "funcionalistas". Lo bueno era ver los grandes procesos que conformaban la sociedad urbana.

De eso se ha pasado a un gran énfasis en el análisis de las microunidades, de la familia, de comunidades y grupos primarios en general, de

49 Un "cliente" que muchas veces no se entera de su carácter de tal, porque no es él quien plantea las preguntas que orientan la investigación, o porque la "devolución" nunca se realiza o se reduce a un acto formal de entrega de libros.

agregaciones menores dentro de la sociedad y, junto con esto, se ha centrado buena parte de la investigación en lo que se ha venido llamando la vida cotidiana⁵⁰.

Utilizando recursos desarrollados por la antropología, se registran las condiciones de vida de los seres particulares que conforman la sociedad, haciendo una virtud de la reducción de la distancia que algunos postulan requeriría la objetividad (mediante instrumentos como los testimonios). Captar sus particularidades y matices, sus "situaciones", aparece ahora como un objetivo del estudio de lo concreto. En cambio, lo que antes nos ocupaba con mayor centralidad, los procesos macrosociales, son vistos como "abstracciones" que distraen la atención de lo concreto, de lo considerado real; lo micro es lo real, lo macro es una invención de los intelectuales.

Este giro nos aleja de aquella visión de la realidad social como un sistema de estructuras altamente coherentes, autorreproducidas, capaces de sostenerse a sí mismas, capaces de incluir en su propia dinámica la lucha de clases. Estructuras tan fuertes que predeterminaban quienes eran los sujetos de esa lucha de clases y quien era el denominado sujeto histórico, sujeto capaz de producir una transformación modal de la sociedad. Unas estructuras tan fuertes que para poder teorizar algún aspecto de la sociedad urbana había que partir de las categorías de esa reproducción. Así, la ciudad llegó a ser definida como el lugar de reproducción de la fuerza de trabajo, o como el lugar en que el Estado creaba las

50 Siguiendo a Agnes Heller, entendemos por vida cotidiana el conjunto de actividades que caracterizan la reproducción de los hombres particulares en una sociedad históricamente determinada. Nos ubicamos, entonces, en el reino de la necesidad. Esta definición contradice, sin embargo, toda posible idealización de lo cotidiano y de su correlato de conocimiento: "el saber popular". Por el contrario, la realización de la libertad humana requiere de la ética, el arte, la ciencia y la política, para justamente superar el estado de necesidad y desarrollar lo humano. Creemos que esta conceptualización tiene poco que ver con las nociones e idealizaciones que acompañan buena parte de las investigaciones de lo popular. Ver: Agnes Heller, *Sociología de la vida cotidiana*, Grijalbo, Barcelona, 1977.

“condiciones generales de la producción” para el capital⁵¹.

En la primera época, el énfasis en lo macrosocial iba acompañado de una búsqueda de nuevos modelos societales. En última instancia era el modo de producción capitalista, eventualmente con el aditamento de “dependiente”, el que daba cuenta de todas y cada una de las situaciones problemáticas en el campo urbano. Junto con esto, la planificación aparecía como la concreción institucional de una racionalidad distinta, de una racionalidad contestataria al capitalismo⁵².

1.3. De la planificación al espontaneísmo (y el mercado)

Defender la planificación, defender la racionalidad no capitalista, una racionalidad que tuviera en cuenta la eficiencia global de la asignación de recursos y que evitara la anarquía a la que nos conducían el interés capitalista privado y la competencia, una racionalidad que tuviera en cuenta las necesidades de los diversos sectores de la población y que no produjera un régimen de creciente inequidad; eso aparecía entonces como

51 Ver: Manuel Castells, *La cuestión Urbana*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 1974, y Jean Lojkine, *El marxismo, el estado y la cuestión urbana*, Siglo XXI Editores, México, 1979. También: Manuel Castells (Comp.), *Estructura de clases y política urbana en América Latina*, Ediciones SIAP, México, 1974, donde se afirmaba que, “..para entender un proceso en términos de relaciones sociales... resulta necesario partir del contenido de clase del mismo, de su lugar estructural en una formación social...” y donde se explícita que se intenta “...aplicar a la realidad latinoamericana la caracterización que se ha revelado plenamente operativa en numerosos análisis sobre las sociedades capitalistas avanzadas de Europa, de los procesos urbanos en tanto que procesos estructuralmente definidos por su inserción en la reproducción de la fuerza de trabajo y organizados en torno a la reproducción colectiva de la fuerza de trabajo, en la que el papel del Estado es determinante” (op.cit. pag. 10). Como testigo-actor privilegiado de estos giros, vale tener presente la nueva definición que el mismo Castells nos da de ciudad: “las ciudades son sistemas vivientes, hechos, transformados y experimentados por seres humanos” (aunque sigue atado a la misma noción cosificada del espacio como materia física). Ver: Manuel Castells, *La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos*, Alianza Universidad Textos, pag. 19.

52 Es evidente que esta concepción caía en una visión muy restringida del sistema social alternativo al capitalista, visión que en esta segunda época resultaría inviable como paradigma.

nuestra bandera. Obviamente, el lugar para realizar esa planificación global, para imponer esa nueva racionalidad, era el Estado.

Desde el Estado tenía que diseñarse un modelo de ciudad y tenía que implementarse las políticas coherentes con ese modelo de ciudad. Y en la medida que los agentes de la economía, que los agentes de la sociedad, siguieran operando de manera “descentralizada”, el Estado tendría que proveer un marco de parámetros para que tal comportamiento fuera de acuerdo a la nueva racionalidad, para que realizara la ciudad-objetivo. La “descentralización” de las decisiones aparecía como un problema de cálculo (determinar los precios “sombra”) más que como un problema político o institucional.

Era la época en que se discutía el tema de las diseconomías y las economías de aglomeración (los “costos sociales de la empresa privada”); en que se discutía la necesidad de un sistema de precios de la tierra que permitiera un ordenamiento racional de las localizaciones y del movimiento en la ciudad, todo ello iluminado por la discusión sobre la verdadera función objetivo de la sociedad, el “interés social”.

De esa época, de todo ese enfoque, se pasó a otra crítica de la racionalidad global, ya no desde una perspectiva teórica profunda, ni contraponiendo modelos de otra sociedad, sino más bien cuestionando los efectos de estas sociedades para los sectores populares.

Pero el mero denunciar los problemas irresolubles que se van creando en la sociedad, más que plantear una teoría de esa sociedad que a la vez nos de pistas sobre la naturaleza de otra alternativa, lo que se hace es pasar a un análisis de comportamientos particulares, de agentes del todo caótico. Por momentos -y más bien por omisión que por expresa propuesta teórica- parecería que la lógica alternativa a la capitalista es la extensión de los comportamientos que los sectores populares están teniendo en la ciudad, como resultado de la necesidad de resistir la presión de fuerzas que no pueden controlar, como consecuencia de su búsqueda de modos de sobrevivir en la ciudad.

Así, puede mistificarse la creación de una ciudad caótica, porque resulta vencedora la espontaneidad popular frente al "orden urbano" que querría el capital y su Estado. Pero se trata de una ciudad que no sólo no resuelve las necesidades básicas de los sectores populares, sino que crea condiciones muy difíciles para su resolución futura. Este (supuesto o real) triunfo sobre el capital se confunde con el planteamiento de una nueva sociedad, de una nueva lógica, de una nueva racionalidad. Se confunde la batalla con la guerra.

Esto también lleva a converger con las posiciones del neoliberalismo. Con la mistificación del sector informal, con la mistificación de la autoconstrucción, con la mistificación de todas aquellas iniciativas populares que contribuyan a impedir una explosión social, la que se daría si se pretendiera que la forma capitalista fuera la única vía para resolver los problemas urbanos. Pues estas alternativas de resistencia, lejos de ser el modelo de nueva sociedad, adquieren su sentido en un capitalismo que pasa por una crisis que le imposibilita dar respuesta a las necesidades más elementales siguiendo sus propias normas (que pasan por el mercado, por un lado, y por una acción estatal compensatoria por el otro).

1.4. De lo general a lo particular

Otro giro de 180 grados es el giro que se da entre lo general y lo particular. Hoy se dice que en aquella época la investigación urbana, como todas las investigaciones sociales, se basaba en generalidades, en abstracciones. Las generalidades de raíz teórica son vistas como negativas y se recupera al particularismo o eventualmente algunas generalizaciones empíricas. Se privilegia el hacerse cargo de las múltiples situaciones particulares, el evitar sistemáticamente la homogeneización de las situaciones, de los actores, de los comportamientos, el no perder la infinita riqueza de esas situaciones, de esos comportamientos, de las actitudes, de los valores.

El problema es que aquellas generalidades teóricas -que efectivamente requerían una homogeneización a nivel del pensamiento sobre la realidad-

eran la condición necesaria para penetrar en los estratos más profundos de la realidad, para establecer o proponer leyes, explicaciones del orden societal. Si no se puede generalizar, si no se puede homogeneizar, tenemos que abandonar la búsqueda de leyes históricas para los sistemas sociales, que se nos vuelven a presentar como “naturales”, como medio ambiente universal de unos seres humanos reducidos a prácticas adaptativas.

Pero esta disyuntiva es falsa, porque no es cierto que el reconocimiento de lo particular, que el énfasis en lo heterogéneo, nos permita llegar, si no a explicaciones, al menos a una aprehensión siempre más cabal de lo concreto. Puede ser mucho más abstracta una colección de casos que una formulación legaliforme que pretende captar esencias de la totalidad social.

Por lo demás, es prácticamente inevitable -aún si lo que queremos es explicar los comportamientos individuales- que tengamos que recurrir a leyes, ya no de la totalidad social sino de la psiquis humana, o a leyes relativas a los pequeños grupos, todas las cuales suponen abstracciones del mismo grado que las atinentes a totalidades. En todo caso, este giro viene a acompañar a otro giro: el que implica rechazar el énfasis en la ciencia, en el conocimiento científico, en la producción de un conocimiento que pretende ser objetivo, de un conocimiento teórico.

1.5. De la ciencia al saber popular

Esa era una época en la cual todo el mundo pretendía o intentaba hacer teoría. Hacer investigación sin teoría, sin marco teórico, sin propuesta teórica, aparecía como empirismo: el buen investigador era un investigador que se movía en un mundo de teorías y además producía propuestas teóricas. Era la época en la cual la enorme dificultad para producir teorías novedosas era sorteada mediante la invención, la multiplicación de términos -supuestamente nuevos conceptos- que intentaba disfrazar así la pobreza teórica. En todo caso, los valores que guiaban este tipo de actividad ponían muy alto la producción teórica.

Se ha pasado de eso a una situación en la cual se ve toda propuesta teórica como subjetiva, como resultado de la subjetividad de los teóricos, de los intelectuales. En cambio, se ve lo que la gente piensa, lo que la gente siente, lo que la gente dice, como lo realmente válido, como lo que realmente existe, como lo objetivo, como "el pensamiento" legítimo sobre la realidad. Y esto nos aparece bajo la forma mistificada del llamado "saber popular".

¿Quién va a saber más sobre la pobreza urbana que un pobre, quién va a saber mejor qué es la explotación que un explotado? Esta mistificación, que implica abandonar las hipótesis de alienación -que en sus formas más fuertes llegaron a esa oposición nefasta entre ciencia e ideología propia del althusserianismo en su primera época-, tiene como consecuencia el abandono de la búsqueda de un conocimiento cada vez más objetivo, aún aceptando la imposibilidad de obtener una aproximación total y completa de la realidad "tal como es".

Ese paradigma de la ciencia, esa búsqueda de un conocimiento objetivo, ese evitar una subjetividad incontrolada, es visto ahora como falta de compromiso, es visto como traición al campo popular⁵³. Es curioso que desde esta misma postura los intelectuales pueden llegar a provocar incluso el rechazo de aquellos por los que se pretende hablar. Cuando se va a los sectores populares con la mera formalización de su propio conocimiento, incluso intentando simular sus formas -por ejemplo en términos de lenguaje popular- a veces se encuentra un rechazo, puesto que ellos esperan una explicación que supere su propio punto de vista, una explicación que les muestre complejidades y que use un lenguaje y una terminología que les exija un esfuerzo, que les haga sentir que están aprendiendo algo que no es obvio. En cambio, no están bien dispuestos a sentarse a escucharse a sí mismos, en boca ahora de un profesional de la comunicación popular.

Esta contraposición entre ciencia y saber popular tiene también un aspecto importante que queremos destacar: para quienes afirmaban que todo el

53 Ver, por ejemplo, Orlando Fals Borda, op.cit.

conocimiento popular era alienación y que la ciencia era la única forma de conocimiento verdadero, el vanguardismo científico y político era una lógica consecuencia. Los que sabían, los depositarios de la teoría, los que podían ver lo que no se puede ver, los que podían captar las estructuras, los que podían superar el nivel fenoménico eran quienes poseían la capacidad para determinar no sólo el rumbo que estaba siguiendo la sociedad, sino el rumbo que debía seguir el movimiento popular para poder realizar una transformación social.

Por el contrario, para quienes ven en la ciencia una mistificación y en el saber popular el verdadero conocimiento, la forma congruente de establecer la relación con los agentes sociales es la de glorificar el espontaneísmo. Inmediatista o no, la acción que se dé partirá de los agentes sociales. De esta manera el intelectual queda reducido a un papel de descriptor, de sistematizador, de cronista de la lucha; su papel será de acompañamiento. O, para poder participar con legitimidad en la lucha, deberá mimetizarse con alguna de las identidades populares.

Esta oposición, como todas las anteriores, es una falsa oposición. Es una oposición que contribuye al rechazo de la sociedad política, al rechazo de la política, al rechazo de esa forma llamada Partido, no para superarlas, no para revolucionarlas sino para simplemente sustituirlas por este movimiento espontáneo de la base social. La no resolución -pero también el mal planteamiento como cuestión- de la relación entre los intelectuales y los sectores populares viene así a incidir también en el campo específico del mundo urbano.

1.6. De la determinación en última instancia a la multiplicidad de factores

En la primera época, dominada por el estructuralismo, la realidad particular aparecía como ejemplificación de la realidad profunda aprehendida por la teoría. Las interpretaciones de los hechos nos devolvían una y otra vez la misma teoría, siempre igual a sí misma. Incluso los intentos de plantear una metodología de investigación empírica

que pudiera poner en trance de contrastación a la teoría aparecían como “empirismo”, cuando no “funcionalismo”⁵⁴.

Se pasó de esta visión a una donde la sociedad, y en particular los sectores populares, conforman un movimiento caótico, magmático, frente al cual lo único que se puede hacer es establecer semejanzas y diferencias, siempre contingentes, hacer tipologías a partir de los aspectos más superficiales de la conformación de los distintos sectores, organizaciones, comportamientos. Como consecuencia, esto nos ha retrotraído a una de las formas menos avanzadas de la producción de conocimiento: la clasificación (además por los rasgos exteriores); y fácilmente pasamos de clasificar movimientos sociales existentes, a especular sobre posibles movimientos sociales adicionales o a determinar, por la misma vía, sus posibilidades de politización⁵⁵.

Efectivamente, se deja de buscar las estructuras profundas y las esencias de la sociedad, del movimiento social, y se cae en una descripción de los fenómenos más aparentes, una descripción de fenómenos relativamente desconectados entre sí, donde es muy difícil determinar auténticos procesos. No debe extrañar, entonces, que ese enfoque lleve a la imposibilidad de predecir, a la imposibilidad de ver tendencias más allá de las que se registran empíricamente.

Dejamos, entonces, aquella visión de una sociedad tan consolidada que incluso llegó a verse como a un proceso sin sujeto, donde no eran ya ni las clases ni sus organizaciones los sujetos del proceso de desarrollo del

54 Recordamos que se podían oír críticas en ese sentido a algunos esquemas de variables que Manuel Castells incorporó con esa intención en *La Cuestión Urbana*. Sobre esto es interesante la reflexión que el mismo Castells hace en: “Cambio político vs. cambio social. Testimonio de una trayectoria intelectual: Manuel Castells”, David y Gollath, Año XV, Nº 48, Buenos Aires, Noviembre de 1985.

55 Para un intento de clarificar el concepto de movimientos sociales urbanos por la vía de la clasificación. Ver: Etienne Henry, “Urban Social Movements in Latin America. Towards a critical understanding”, en: David Slater (Ed.), *New Social Movements and the State in Latin America*, CEDLA, Latin America Studies, Nº 29, Amsterdam, 1985.

capital, sino el capital como esencia misma. Esto implicaba, además, ver a los que se podían identificar como sujetos, como "sujetos-sujetados" por esas estructuras, y que su liberación pasaba por el cambio estructural, por la revolución.

Pasamos a una situación en la que pareciera que hay un sujeto totalmente libre de estructuras, simplemente condicionado por unos puntos de partida, por una situación de pobreza, por una situación de privación de derechos que determina sus condiciones de vida y que debe luchar de alguna manera por superar esto, reclamando lo que le falta, reclamando lo que no tiene y, si no hay a quien reclamarlo, asumiéndolo como una tarea propia. No surge, entonces, la necesidad de transformar unas estructuras que ni siquiera se perciben como tales.

Se pasa también de una situación de énfasis en los aspectos económicos del proceso social a una enfatización de lo cultural en sus múltiples formas: lo étnico, lo genérico, lo generacional, lo histórico, lo local, son todas formas de tratar de aprehender las peculiaridades, las particularidades de esto que se llama cultura, de estos modos de hacer, de estos modos de percibir el mundo. Lo económico aparece como un aspecto más, deja de ser determinante en última instancia.

En la explicación de cualquier situación particular habrá que encontrar cuál es el factor de mayor peso; puede ser lo étnico, puede ser lo económico también, puede ser lo político, puede ser lo ideológico, puede ser lo histórico en un sentido amplio. No hay una teoría que organice estos factores, que los estructure a partir de hipótesis centrales.

Antes, lo determinante de las situaciones particulares de cualquier tipo era lo global. Todo era explicable por el capitalismo o por el imperialismo o eventualmente por el interés de las corporaciones transnacionales. Ahora, cada hecho, cada configuración de hechos, cada situación, debe ser explicada localmente, donde van a ser factores únicos los que van a permitir aprehender cada situación especial.

Esto tiene serias consecuencias sobre la política, porque obviamente en esta nueva versión no está muy claro quien es el enemigo ni tampoco está muy claro cuáles son las estrategias; podríamos decir que en esta segunda situación todo es táctica, no hay estrategia.

1.7. Del socialismo a la democracia, del proyecto nacional a la vida cotidiana

En la primera época se daba un énfasis más o menos explícito en una utopía socialista, que estaba detrás del paradigma de la planificación aunque no siempre se dijera socialistas quienes la propugnaban. El socialismo era visto por muchos como la mejor manera de resolver los problemas urbanos. Pero no se daba una discusión del socialismo mismo, ni del proceso de transición que implicaba, ni de la creación de las precondiciones para instalarlo en las sociedades urbanas⁵⁶. Era una presencia más o menos sutil de un socialismo mágico.

Ahora se habla de la democracia, eventualmente de la concertación, como los marcos institucionales dentro de los cuales se podría avanzar para resolver la problemática urbana. Ya no se trata de plantear como utopía la ciudad socialista, sino la ciudad democrática. Esto viene acompañado de la visión de que toda descentralización estatal a favor de los municipios es en sí democrática, por lo que la democratización suele reducirse a un aumento de la participación municipal en las decisiones sobre la vida local. Nuevamente hay dogmatismo, en tanto la "democracia real" tampoco es un asunto central de discusión.

En todo caso el nuevo orden tiende a ser definido en términos políticos, como un orden de instituciones, de reglas del juego para la concertación, y si nos ponemos a ver en qué consiste esa democracia, en qué consiste ese sistema utópico que orientaría nuestra búsqueda de soluciones a los

56 Aunque se oían voces que asignaban a la "hiperurbanización" la capacidad de llevar a la crisis del sistema, o que llegaban a plantear que había que dejar que se deteriorara la situación urbana para facilitar la reacción social. En esa tónica, ¡¡nada más inútil que plantear "alternativas viables" desde el campo popular!!.

problemas urbanos, nuestra guía de acción muchas veces es la misma democracia que produjo las dictaduras, la misma democracia que gestó este orden urbano que queremos superar⁵⁷. Es decir, una democracia formal, con los sectores populares fragmentados organizativamente y supervigilados por ejércitos que responden a un proyecto imperial de mantenimiento del "sistema" a toda costa⁵⁸, una democracia que se pretende estabilizar superimpuesta a sociedades urbanas con una polarización socio-económica brutal y cuyas posibilidades dinámicas estarían atadas a un modelo de inserción económica en el mercado mundial que está claramente en crisis.

No hay, desde ese punto de vista, una clara superación de la visión liberal de lo que es la democracia. Hay sí, dentro del gran paraguas de la democracia, otras corrientes que ven esta democracia como una democracia participativa, con una gran participación popular a nivel local, y en esto lo local parece jugar un papel clave en la definición misma de la democracia. Una democracia construida desde las bases, con pequeños grupos, con una posibilidad de comprender la problemática sobre la cual se están tomando decisiones, que sería la problemática "propia", la problemática local, la problemática cotidiana. Y esto nos lleva a todo el enfoque del localismo y de la descentralización, propuestos como claves para la superación de los problemas del capitalismo, y a las falacias de este pensamiento⁵⁹.

57 Para un enfoque distinto, que plantea la necesaria vinculación entre socialismo y democracia. Ver: Alfredo Rodríguez, *Por una ciudad democrática*, Ediciones Sur, Santiago, 1983.

58 En el reciente "Documento de Santa Fé II", diseñado para orientar la política del Presidente Bush, se diferencia entre "gobiernos temporarios" (los que nuestros pueblos eligen) y "permanentes" (las estructuras institucionales y la burocracia, incluidas las fuerzas armadas) y se plantea la necesidad de librar una guerra cultural contra el Gramscismo. Instrumento privilegiado de esa guerra sería "fortalecer la capacidad de asociar los valores del sistema democrático con las Fuerzas Armadas de la región". Ver: *Democracia sentada sobre bayonetas*, por Horacio Verbitsky, Página/12, Buenos Aires, 13 de noviembre de 1988.

59 Ver, por ejemplo, Manfred Max-Neff *et al*, "Desarrollo a escala humana. Una opción de futuro", *Development Dialogue*, Número especial, CEPUR-Fundación Dag Hammarskjöld, Santiago, 1986, y mi discusión en: "Poder local ¿Poder popular?", incluido en este volumen.

La primera época era más proclive a pensar en proyectos nacionales, a la vez que se avanzaba poco en el diseño de proyectos para la sociedad local. De hecho la política parecía cosa del ámbito nacional, y lo local urbano, aparecería como un asunto más técnico, más ligado a la planificación de aparatos. En la segunda época surge la visión de que la política irrumpe en el ámbito local urbano, pero a través de los nuevos movimientos sociales, reivindicativos o autogestionarios, donde los pobladores desplazan a las organizaciones tradicionales: los partidos políticos, los sindicatos. Surge un nuevo concepto de lo que es hacer política, que rechaza las prácticas estatistas-partidistas y propone que ésta es una época de crisis de las certidumbres y de trastorno de la vida cotidiana, donde lo político pasa por la afirmación de las identidades, por la constitución de nuevos actores sociales, de un nuevo orden, de nuevas pertenencias y certidumbres⁶⁰.

1.8. En síntesis

No quisiera que se interprete esta esquemática presentación de contraposiciones en el sentido de que estoy en una posición de crítica del presente y glorificación del pasado. Aquella época tenía serios problemas que los nuevos enfoques muestran. Que, es más, son el dramático efecto de aquellos errores. La falta de una visión integral en aquella época dio como resultado la actual afirmación unilateral y sesgada de lo entonces ausente.

Pero ¿por qué se procede colectivamente a querer superar una situación de parcialidad afirmando otra situación de parcialidad? La falta de mediaciones entre niveles, la abstracción indeterminada, -porque no es que ésta sea una época de enfoques concretos, ésta es una época de enfoques tan abstractos como lo fue la anterior- son problemas comunes. Las abstracciones son, sí, de otro tipo; también los procedimientos predominantes para producirlas son distintos.

60 Ver: Norbert Lechner(Editor), *¿Qué significa hacer política?*, DESCO, Lima, 1982, y el trabajo del mismo autor y título incluido en él.

Entonces no estoy diciendo que hay que mover el péndulo hacia el pasado, sino que debemos recuperar los importantes aportes que la investigación urbana de América Latina ha hecho a lo largo de estos casi 30 años. A la vez intento señalar la necesidad de plantear síntesis fértiles de aspectos que están en una y en otra época, buscando articulaciones y unidades entre ellos. Y que debemos en una y otra época detectar el error común del trabajo académico, de pretender que la realidad es lo que uno piensa en cada momento sobre ella, de pretender que lo otro son "abstracciones", que lo que uno piensa, "eso" es la realidad, que la realidad de la política está en el Estado o que está en la sociedad civil; que la realidad es un proceso sujeto a leyes de estructuras sin sujeto o que la realidad es un conglomerado de sujetos libres con valores heterogéneos que interactúan y producen efectos sin ley. Ninguna de estas proposiciones es válida, y difícilmente fueran buenas las propuestas de acción en ellas fundamentadas; es en la complicada articulación entre estos niveles donde podemos realmente avanzar. De algún modo, de lo que se trata es de superar el academicismo y el dogmatismo, y en esto la realimentación con (no la absolutización de) la práctica de transformar la realidad puede jugar un papel crucial.

2. La perspectiva de la transición

¿Qué posibilidad tenemos, en América Latina, de salir de la situación que venimos describiendo? ¿Cómo superar un modo recurrente y aparentemente inmanente del pensamiento librado a este juego de oposiciones, que toma la forma de modas de investigación, de énfasis unilaterales, y que tiene como resultado la dificultad para captar integralmente una realidad que se quiere transformar, pero que difícilmente podrá serlo desde enfoques tan parciales, que nos llevan a optar entre polos de una contradicción, cuando ambos polos son realmente parte de la misma realidad y no dejan de serlo de una época a otra?

Si una de las causas de ese movimiento "libre" de los conceptos es la falta de una efectiva unidad "teoría-práctica", por lo que, como lo pone Aricó, pocas veces se da que "el concepto ceda finalmente su lugar a la práctica

transformadora"⁶¹, entonces una clave posible es -siempre desde la investigación- ubicar aquellos encuentros fructíferos entre el concepto y la acción, que requirieron (y no siempre permitieron) el cuestionamiento de los sistemas ideológicos autocontenidos, que demostraron dramáticamente el alto costo de pretender sustituir la realidad por modelos sin fundamentación empírica, o de asumirla "tal cual es", sin teoría, sin el cuestionamiento de los fenómenos propio del método científico.

Pero esto debe ser hecho rigurosamente. Nos parece que algunas experiencias negativas para el campo popular han llevado a deshauciar directamente las teorías en boga y a buscar nuevas preguntas y respuestas en otras raíces del pensamiento social, en otras construcciones utópicas, antes que -sin excluir lo anterior- proceder efectivamente a una reflexión fundada en el análisis concreto y completo de esas coyunturas o procesos⁶².

Esta alternativa latinoamericana (¿habrá un correlato similar en Europa o Estados Unidos?) de revisar su propio pensamiento pasa por la recuperación crítica de una serie de experiencias muy fecundas que pusieron en dramática evidencia que en América Latina la revolución es una posibilidad estructural. Esto no niega otras búsquedas históricas, regresando a otros autores olvidados del pensamiento social, latinoamericanos o no, pero agrega un piso empírico más firme que el de hacerse cargo de la relación entre esas ideas y su época y procurar hacer las adecuaciones para el momento actual.

61 Ver: José Aricó, *La cola del diablo. Itinerario de Gramsci en América Latina*, Puntosur, Buenos Aires, 1988, pg.122.

62 Un ejemplo podría ser alguna corriente de pensamiento político generada en Chile que, aunque de indudable riqueza y capacidad estimuladora del pensamiento y de la práctica, no parece fundarse en una fresca, explícita y analítica investigación sobre los procesos de la Unidad Popular que, en tanto "derrota", aparecen como detonantes de las nuevas propuestas. ¿No se estará nuevamente adelantando la teoría y la ideología para proponer nuevos modos de acción, dejando siempre trunca la realimentación rigurosa entre pensamiento y práctica? Ver "Entrevista a José J. Brunner, Angel Flisfisch y Norbert Lechner", en *David y Goliath*, Año XVIII, Nº 53, Buenos Aires, Agosto-Setiembre de 1988.

¿Será válida esta propuesta para países donde la revolución no tiene vigencia actual o no la tuvo nunca como proceso eficaz de construcción societal? Por lo pronto, no consideramos correcto -como algunos analistas políticos ha señalado-⁶³, que mientras la cuestión de la transición a la democracia sería un problema del Cono Sur, la cuestión de la revolución lo sería de los centroamericanos. Siguiendo con esa topografía de los temas se podría decir que la cuestión étnica es un asunto del mundo andino o de determinadas subregiones en su interior, y podríamos agregar también que la cuestión del desarrollo capitalista integrado al sistema mundial, es una cuestión de los brasileños, etc.

Afirmar que la revolución es una posibilidad a nivel continental (no estamos diciendo que sea una necesidad) implica que, efectivamente -en tanto posibilidad asumida por agentes sociales que la querrían ver realizada o que querrían detenerla- está continuamente jugando un papel en el quehacer político social de todos los pueblos de América Latina. Esto nos lleva a destacar, como laboratorios latinoamericanos -y alternativa válida a esperar las últimas novedades del exterior- ciertas situaciones en las cuales ha habido fuerzas sociales y políticas, y sus intelectuales, empeñadas en transformaciones estructurales -como proyecto o como necesidad surgida del mismo proceso político-social-, planteándose como alternativa de poder estatal o bien directamente ocupando posiciones en el interior del Estado, revolucionario o no.

Esas situaciones pueden ejemplificarse, en primer lugar, con la revolución mexicana (sobre todo en ciertas épocas de la revolución mexicana), la revolución boliviana del 52, tal vez también el período de Torres, la revolución de Arbenz en Guatemala, la revolución cubana, el período de gobierno del Movimiento de la Nueva Joya en Granada, el gobierno de Manley en Jamaica, la Unidad Popular en Chile, el período velasquista en el Perú, la revolución sandinista y experiencias en Lima como el gobierno de la Izquierda Unida, o el caso del Municipio de Villa Salvador. Algo

63 Ver, por ejemplo, Juan C. Portantiero, *La democratización del estado*, CET/IPAL, abril de 1984.

que podría extenderse si incluímos las 36 municipalidades que acaba de ganar el PT en Brasil, si consideramos que el Frente Amplio puede lograr un triunfo electoral en el Municipio de Montevideo o si tomáramos los Municipios socialistas en Ecuador, o el proceso político reciente de México.

Todas éstas situaciones tienen en común la **posibilidad** de que la práctica contribuya a poner a la ideología en su verdadero lugar y que se pase a hacer política para la consolidación o construcción de un poder de orientación o de base popular. Son situaciones donde un análisis incorrecto de la situación lleva a derrotas materiales y no sólo a cuestionamientos en el mundo de la academia, por lo que pone a la teoría y sus portadores en una tensión más comprometida. Su estudio nos mostraría que muchas de las dicotomías que plantea el pensamiento relativamente abstracto de los intelectuales son falsas opciones. Son situaciones en las cuales, salvo que se haga una política suicida, no es posible, por ejemplo, pensar en la “alternativa” Estado o sociedad, mistificando el poder estatal, o jugando al puro espontaneísmo de las masas urbanas.

El problema allí es la relación entre Estado y sociedad. Es cómo articular o favorecer la articulación procesal entre acciones desde el uno y la otra para desarrollar una voluntad colectiva, capaz de crear nuevas instituciones, de comenzar a dar soluciones a problemas siempre denunciados pero no siempre asumidos como responsabilidad propia. Lo mismo ocurre con Economía y Política o con Cultura y Política.

Son situaciones en las cuales la cuestión del sujeto no puede ser dejada de lado porque alguien tiene la hipótesis de que ya no es interesante o de que ya no es relevante. Su relevancia se hace evidente en la lucha cotidiana. En esas situaciones, la complejidad de la cuestión del sujeto se hace evidente, y hay mucho menos riesgo de caer en homogeneizaciones fáciles en la pizarra. Son situaciones, por último, en que la “dirección moral de la sociedad” aparece como un requisito menos abstracto en tanto hay que conducir desde Estado y sociedad un proceso local o nacional concreto.

En todo caso, se hace evidente que hacer política en estas situaciones requiere establecer el sentido estratégico de las luchas particulares, de las luchas reivindicativas; implica ubicar las luchas de género, las demandas de la juventud, las demandas de tipo económico de distintos sectores del campo popular; implica ubicar las luchas en el plano simbólico de los pueblos indígenas, ver la liberación de la mujer o de las etnias subordinadas como cuestión de la sociedad y no sólo de las mujeres o los indígenas. Implica hacerse cargo, dentro de una visión global de la sociedad, del proceso complejo de transformación de las demandas y de las necesidades sentidas de todos los sectores que son estructuralmente una parte del sujeto revolucionario, y de sus contradicciones, usualmente negadas por la investigación separada de la política.

Hacer política implica, también, desde el tope del poder estatal o desde su periferia, hacerse cargo de otras fuerzas y sectores sociales y de sus reivindicaciones, haciendo transacciones en aras de la consolidación y desarrollo del poder alcanzado. Esto y lo otro traen la inevitable tensión y necesidad de convergencia -no eliminable por decreto de la filosofía política- entre quienes portan un proyecto de integración y construcción societal alternativa y quienes parten de la reivindicación desde la vida cotidiana.

En estos procesos, las fuerzas externas o internas que se oponen a la revolución social obligan a la constitución de amplios frentes, bajo hegemonía popular, que no pueden ser constituidos a partir de una definición rígida de clase, por lo que la necesidad de pensar en términos de lo popular, de lo nacional popular o de lo nacional democrático, se hace también evidente, y choca con los lenguajes cerrados del dogmatismo de las teorías siempre-ya-listas de la revolución.

En otro campo en donde se ve la posibilidad de salirse de aquellas falsas opciones, es en el de la planificación. El plan centralizado podrá ser una utopía todavía en el pensamiento de los revolucionarios, pero si

analizamos todas esas experiencias vamos a encontrar también la búsqueda de instituciones, de mecanismos de participación de la sociedad en el sistema de decisiones que centraliza el Estado y donde el paradigma fundamental -no siempre realizado ni realizable- para orientar el planteo de nuevas instituciones o de nuevos mecanismos de decisión, es el de una dirección más democrática de la economía, el de una dirección socio-política de la economía⁶⁴.

Contribuye a esto que en esas situaciones se hace muy difícil que desde el Estado se pueda simplemente diseñar el conjunto de nuevas metas y de acciones esperadas de los distintos sectores sociales sin una relación dialógica con las organizaciones sociales y, por otro lado, que se toma conciencia de que la participación es un requisito para la creación colectiva de nuevos recursos que no pasan por los bancos ni los depósitos de materiales⁶⁵. Por lo demás, la necesidad de legitimar las propuestas de transformación económica, de asignación de recursos, de satisfacción desigual de necesidades, hace imperiosa una participación social y política amplia, salvo que se esté dispuesto a perder esa legitimidad y a que las mismas bases sociales que posibilitaron la alternativa revolucionaria se vuelvan en su contra.

Estas son apenas hipótesis, que deberían ser rigurosamente analizadas y que deben ser sometidas a prueba mediante investigaciones históricas y mediante el seguimiento de las situaciones actualmente en proceso. En resumen, lo que estamos planteando es que más que un esfuerzo especulativo para establecer a nivel teórico síntesis o articulaciones entre falsas oposiciones, nos ayudaría un análisis de situaciones concretas en las cuales la teoría y la práctica han tenido encuentros fértiles, pocas veces recuperados a nivel del discurso científico.

64 Para algunas ideas adicionales sobre esto, ver: "Política económica, comunicación y economía popular", incluido en este volumen.

65 Sobre esto, ver: E.V.K. FitzGerald, "Apuntes para el análisis de la pequeña economía subdesarrollada en transición", y otros trabajos en: José L. Coraggio y Carmen D. Deere (Eds.), *La transición difícil. La autodeterminación de los pequeños países periféricos*, Siglo XXI Editores, México, 1986.

Una política orientada desde la posibilidad de la transición, fundada en el estudio de esas situaciones, puede ser una alternativa superior a una política centrada en lograr la estabilidad de un sistema que se sostiene filosóficamente como marco más favorable para el desarrollo. De todos modos, no estamos proponiendo que ésta sea la única aproximación válida. Sería un error concentrarnos exclusivamente en los momentos de la historia en que se estuvo más cerca de un poder popular, porque es en los largos interregnos que se gestan las condiciones de posibilidad, donde las clases dominantes producen su dominio o su hegemonía y donde, contradictoriamente, se va prefigurando una sociedad alternativa.

3. Posibilidades de una investigación urbana para un proyecto popular

3.1. El sujeto y su contexto

Si salir de la impase en que parece estar la investigación urbana pasa, no tanto por una novedosa decisión teórica sobre el peso de los diversos conceptos, como por orientar la investigación de la problemática social urbana desde la perspectiva de la transición posible, ¿qué implica ésto en términos prácticos?

Una primera consecuencia es que la problemática urbana -y su investigación- debe ser redefinida desde la práctica política posible, presuponiendo un sujeto popular para la misma. Más que identificar (y “pre-seleccionar”) un sujeto ya dado, esto supone plantear la posibilidad de superar la fragmentación política predominante en nuestras sociedades urbanas. Esto implica buscar (no inventar) en y detrás de los fenómenos y múltiples “actores” urbanos, los gérmenes, los espacios de posible articulación de un sujeto popular heterogéneo, desigual, contradictorio, empuñado o empuñable en la transformación de las sociedades urbanas⁶⁶.

66 La articulación se convierte en un asunto central, materia de investigación (y predicción) fundamental, donde sus diversas modalidades y secuencias, moldeadas teóricamente o a la luz de las investigaciones históricas, superan las hipótesis de centralidad de tal o cual identidad a partir de teorías de muy alto grado de abstracción.

Un sujeto socio-político, con un ojo (o un pié) en la sociedad y otro en el Estado, cuya capacidad transformadora depende de que se ubique en un movimiento más amplio, pensándose como alternativa efectiva para la conformación de un sistema hegemónico popular a escala nacional. Esto requiere identificar y analizar la matriz histórica de los heterogéneos sectores populares urbanos, pues esa matriz popular urbana es el campo principal donde probablemente se dirimirá la hegemonía, la estabilidad del sistema o su revolución, en lo que resta del siglo. Supone, por lo mismo, estar alerta ante las nuevas utopías que, como la de “El Otro Sendero”, pretenden convertir a nuestras sociedades urbanas en el semillero de la nueva revolución liberal, y lo hacen supuestamente en nombre de los sectores populares urbanos.

En segundo lugar supone relativizar lo urbano en el contexto contemporáneo de nuestras sociedades nacionales -escala mínima de transiciones sostenidas-, sus transformaciones y tendencias posibles y, sin embargo, sostener la hipótesis de que las sociedades urbanas locales conforman un escenario consistente para la política. Implica afirmar la hipótesis de que tiene sentido emprender la búsqueda de un proyecto popular para una sociedad urbana local, aún cuando la integración de nuestras sociedades hace de cualquier recorte local un conjunto incompleto, altamente abierto a fuerzas económicas y políticas, a corrientes culturales, a situaciones que no pueden ser internalizadas, que no pueden ser convertidas en procesos endógenos controlables. Es por eso que estaríamos siempre en la tensión de tener que conjugar un proyecto para lo local con un proyecto para lo nacional, cuando no para lo internacional. Una buena investigación urbana debe ir más allá de lo urbano.

En tercer lugar, supone ubicar lo urbano -local y nacional- en el contexto mundial, en la situación de crisis de un modelo de acumulación y de un modelo de Estado, en relación al proceso de recomposición del capital a escala mundial, de la reorganización de los mercados mundiales (capitalistas y socialistas) y de las posibilidades de América Latina en ese movimiento, de la nueva revolución tecnológica en gestación y sus efectos sobre nuestras economías y nuestras culturas. En fin, supone establecer las

tendencias del gran proceso de urbanización -y de concentración de la conflictualidad social en las grandes ciudades del continente-y de las posibilidades tecnológicas, económicas y sociales de resolución de las carencias crecientes de los sectores populares.

Implica, también, estar alertas ante las políticas de orden mundial que se van imponiendo al mundo urbano (descentralización, municipalización, eficiencia pública, privatización, autogestión, etc.) desde los gobiernos de países centrales, desde los organismos multilaterales de crédito, desde el FMI con el pretexto de la deuda, y también desde un sector importante del creciente grupo de ONG.

Una investigación de este tipo implica entonces preguntarse una y otra vez cómo ligar la vida cotidiana con el sistema real de fuerzas que opera a nivel nacional y mundial; cómo plantear un proyecto popular coherente y relevante para las sociedades locales urbanas, proponiendo formas de autogestión, formas de autogobierno a nivel local y a la vez tener en cuenta las fuerzas que pueden hacer desaparecer la base económica de las ciudades que supuestamente estaríamos gobernando.

Y no nos referimos solamente a fuerzas económicas sino a fuerzas políticas, geopolíticas, a procesos culturales, a la difusión de patrones de consumo, a sistemas de comunicación transnacionalizados que operan efectos que son incontrolables a nivel local, salvo que se esté propugnando una feudalización de nuestras sociedades. Esto nos lleva a plantear la imposibilidad del autogobierno local como revolución de la sociedad, como fortalecimiento de la democracia, sin a la vez luchar o asegurar la autodeterminación nacional y la soberanía popular, pues sin ese contexto lo otro es inviable⁶⁷.

3.2. El sentido de una perspectiva popular

No es lo mismo investigar a los sectores populares que investigar para los mismos. Incluso es posible realizar investigaciones con esta intención

⁶⁷ Sobre este asunto ver "La propuesta de descentralización: en busca de un sentido popular", incluido en este volumen.

de inscripción social del conocimiento sin que el asunto investigado haya sido demandado explícitamente por sujetos populares. Más bien, cuando se da la vinculación expresa bajo la forma de demanda, ésta suele orientarse hacia cuestiones puntuales, seleccionadas pragmáticamente a partir de las necesidades inmediatas sentidas por las organizaciones o grupos. Por otro lado, cabe la legítima posibilidad de ubicar -con autonomía relativa- temas de investigación que se tiene la hipótesis de que pueden contribuir al desarrollo de las organizaciones populares, a su articulación como sujeto popular capaz de proponerse y lograr transformaciones en la sociedad.

Esto no implica negar la existencia de una vida cotidiana popular, ni restar importancia a las necesidades inmediatas sentidas por esos sectores, sino ubicar las prácticas de reproducción, y sus obstáculos, en una perspectiva histórica que advierta su sentido global, ejerciendo la crítica de la realidad desde utopías y teorías de base científica. Implica desmistificar el saber popular, recuperando lo que tiene de valioso pero afirmando la hipótesis de alienación estructural, particularmente en lo que respecta a la economía y la política, desarrollando pedagogías y relaciones dialógicas entre grupos del campo popular y con los intelectuales dedicados a la investigación urbana⁶⁸.

No se trata de comenzar por transmitir la teoría en forma de cursos, ni de plantearla como única forma correcta de apropiación de la realidad, sino de ponerla actuada a disposición de las organizaciones populares, bajo la forma de sistematizaciones, explicaciones y predicciones de aquellos fenómenos que -interesando directa o indirectamente a dichas organizaciones- son pasibles de ser comprendidos con el lenguaje científico. A la vez se trata de buscar formas de trabajo conjunto, con otros

68 No debe confundirse nuestro énfasis en la investigación con una reducción del papel de los intelectuales a difundir o producir conocimiento según el método científico. Quienes desarrollan otras formas no cotidianas de lo humano, en particular las artes, enfrentan un desafío similar en cuanto reconocen la posibilidad de articular su creación con acciones que permitan efectivamente refundar lo humano a escala societal.

intelectuales y con los miembros de los sectores populares, que permitan una aprehensión integral de su realidad, pero también de los métodos para aprehenderla.

También implica tomar la iniciativa de recuperar una historia no oficial, la historia colectiva de los sectores populares y de la sociedad toda, para extraer de ella elementos críticos sobre la propia práctica, para poner a prueba las teorías. Esa "historia popular" puede serlo en varios sentidos: i) por que reconstruye los procesos históricos basada en los fenómenos observados por agentes populares y no por agentes de las clases dominantes (no necesariamente se descubren así los procesos y estructuras profundas, si nos quedamos al nivel de testimonio); ii) porque se hace otras preguntas, porque tematiza desde otra óptica social la historia de la sociedad, con otra intencionalidad (transformar y no conservar, criticar y no justificar); iii) porque se reconstruyen los hechos y se interpretan desde una teoría que no intenta ocultar la naturaleza antagónica de estas estructuras sociales, yendo más allá del nivel de los fenómenos, descifrando su relación con estructuras y procesos no observables directamente y por ello mismo ocultados al saber popular.

En definitiva, sería popular porque sirve a estos sectores, aunque no lo demanden autónomamente. Si el proceso de aprehensión de la realidad por la vía del conocimiento es parte del proceso constitutivo de un sujeto colectivo, así como lo son las prácticas de producción, de organización, de lucha social, entonces esta posibilidad de reconocer la propia historia dentro de la historia de la sociedad y la de ésta desde una perspectiva contestataria, es una pieza importante dentro del proceso de liberación popular.

3.3. El carácter participativo de la investigación

Esta propuesta implicaría una forma de investigación que evita la falsa opción entre lo que se ha venido llamando investigación-acción o investigación participativa y el modelo de investigación académica. Implica una vinculación expresa y simultánea con múltiples organizaciones, que le

ponen a la investigación unas condiciones en principio favorables, pero momentáneamente difíciles, dificultades que no son solamente las de producir un conocimiento riguroso.

A pesar de la similitud con lo que se ha venido planteando como investigación-acción o investigación participativa, hay una característica de esta propuesta que vale la pena destacar⁶⁹. Normalmente la investigación-acción o la investigación participativa se caracterizan por su concentración en ciertos problemas sentidos por los sectores específicos con los que se realiza. Por ejemplo, puede estar orientada a producir un conocimiento útil para que un determinado grupo localizado resuelva una situación de carencia, la resolución de un problema de saneamiento en un barrio o de dotación de agua potable o de capacitación parcial de dirigentes en materia de administración. Los interlocutores y las solidaridades o competencias son pensadas desde la demanda particular y soberana.

La característica de esta propuesta es que se pretende hacer una investigación participativa cuyo objeto es la globalidad, cuyo objetivo es la transformación de la sociedad en su conjunto y por lo tanto la superación y no la supresión ni mistificación de la vida cotidiana y sus formas de saber. Pretende asimismo articular demandas particulares, de modo que las interdependencias y restricciones objetivas sean asumidas y que las demandas den paso al planteamiento de alternativas de conjunto para la problemática popular y social en general. Lo que requiere, como condición imprescindible, que el sujeto participante sea múltiple, deslocalizado, con capacidad de reconocer a otros, pero sobre todo de reconocer en su propio interior la heterogeneidad, no como "otredad", sino como contradicción y riqueza interna, no como debilidad sino como fuerza.

El espíritu de una investigación de este tipo no pasa por imponerles a las organizaciones populares urbanas un punto de vista predeterminado, sino

69 Sobre otros conceptos de investigación participante, ver: Pedro Demo, *Investigación participante. Mito y realidad*, Kapelusz, Buenos Aires, 1985.

más bien por contribuir a crear condiciones para la expresión autónoma de los puntos de vista, de los puntos de partida, del saber, de las ideologías de los distintos sectores, a su encuentro y a su contraposición, contribuyendo a crear el espacio y códigos comunes para convergencias y solidaridades, facilitando encuentros entre las fragmentadas identidades de los sectores populares, cuyo resultado no podemos anticipar ni plantear como meta fija. En definitiva, contribuir a la elaboración de un discurso popular colectivo, que se presente con fuerza en la escena pública.

Nuestra especificidad, sin embargo, seguiría siendo la de cuestionar las prácticas que reproducen el sistema, facilitando un conocimiento científico que consideramos útil para los objetivos que se plantean las organizaciones. Y difícilmente ese conocimiento pase prioritariamente por el estudio detallado de una familia en su pobreza, o el “descubrimiento” de que hay desocupación urbana, o de que las familias populares tienen estrategias de inserción múltiple. No se trata tanto de proveer a los sectores populares una sistematización de lo obvio como de incorporar a su horizonte perspectivas más eficaces del mundo y de las vías para su transformación.

Así, se trataría de traer explicaciones e interpretaciones que ubiquen la vida cotidiana (objeto privilegiado de la segunda época de investigación) y las múltiples mediaciones que ligan las situaciones particulares, con los procesos globales de un orden no experimentable directamente. Sin esta visión global (objeto privilegiado de la primera época de investigación), las posibilidades de contribuir a la constitución de un sujeto popular y a la transformación de la sociedad bajo su hegemonía serían mínimas, pues la posibilidad de la revolución de la sociedad con sentido popular quedaría olvidada en la maraña de acciones cotidianas, y sólo restaría la rebelión espontánea.

Una diferencia respecto a la investigación que se autovalora por “derrotas” o triunfos inmediatos es que, si bien es cierto que ya ha habido experiencias, encuentros entre intelectuales, agentes y técnicos alrededor de asuntos parecidos a estos, es fundamental encontrar la manera de darles

seguimiento. Si simplemente nos limitáramos a hacer un encuentro donde hablan varios dirigentes populares, tomamos nota y les devolvemos su propio discurso sistematizado, y de allí pasamos a otro y a otro, muy poco habríamos avanzado. Si el producto final buscado fuera la monografía o el libro, casi cualquier experiencia investigativa participativa podría ser exitosa, pues si no logramos rigurosidad y nivel teórico, por lo menos podemos hacer “antropología” descriptiva.

Así, puede ser que haya enormes dificultades en una dada coyuntura local para llegar a una convergencia popular ya y ahora. Este tipo de situaciones, lejos de ser desechadas, deberfan ser cuidadosamente registradas y evaluadas, no como fracasos definitivos sino extrayendo lecciones, pues parte de nuestra tarea es establecer no sólo las posibilidades, sino las dificultades de avanzar en la línea que nuestra hipótesis central marca como la línea correcta de trabajo en este campo.

El seguimiento implica una tarea sistemática de producir estos encuentros, facilitarlos, registrar y favorecer una evolución. No es que las organizaciones populares urbanas estén allí inermes y de pronto llegamos nosotros con la palabra y les transformamos un modo de acción, sino que se requiere de una práctica prolongada, de encuentro y mutuo aprendizaje entre intelectuales investigadores, dirigentes y cuadros medios de las organizaciones populares.

3.4. La perspectiva del proyecto macrosocial

Pensar en la transición hacia una sociedad revolucionada desde las bases populares urbanas implica plantearse una cuestión previa: ¿es posible conformar un proyecto popular que, de alguna manera, articule la multiplicidad de intereses particulares del campo popular en una sociedad urbana concreta, que determine una visión del interés común y proponga alternativas al orden existente, teniendo en cuenta la construcción de su viabilidad en el contexto regional, nacional y mundial? ¿Es posible un proyecto que gufe la lucha por la hegemonía y que sea producido y encarnado por un amplio frente de organizaciones populares (sociales,

políticas, culturales, etc) y sus bases?.

Más que responder con certeza que sí o no, proponemos jugar en una predicción que dice que esto sí es posible. Pero aquí es necesario aplicar la concepción gramsciana de que las predicciones políticas, relativas al cambio social y económico, deben ser sustentadas no sólo por un pensamiento riguroso, analítico, fundado en el análisis concreto de situaciones concretas, y en el reconocimiento de la historia de las sociedades para las cuales se hacen, sino que además deben ser apoyadas con acciones tendientes a favorecer su cumplimiento.

Esto implica que esa predicción no puede ser simplemente el punto de partida y de llegada de un trabajo teórico de escritorio sino que debe ir acompañada de acciones conducentes a hacerla hipótesis correcta de la realidad. No es suficiente con postular la posibilidad de la integración de movimientos heterogéneos alrededor de un proyecto común. Hay que contribuir a crear las condiciones para ese encuentro, para esa articulación. Es necesario ver el proceso de constitución de ese sujeto complejo como inseparable del proceso de elaboración de un proyecto común. No necesariamente en el sentido de una acción político-institucional directa, sino en una perspectiva parcial, la de investigadores que también construyen su identidad en un proceso de producción de conocimiento y de acción, conducente a crear condiciones favorables para el encuentro de las fuerzas sobre cuya convergencia se están planteando las hipótesis.

El papel del investigador no sería el de organizador. Sin embargo su intervención puede hacer evidente la necesidad de formas superiores de organización popular, de formulación de un nuevo tipo de discurso sobre la sociedad urbana. Así, las políticas o, más concretamente, las obras del gobierno en el ámbito local urbano suelen ser cuestionadas -desde una perspectiva popular- por los directamente afectados por ellas, asumiendo públicamente su propia defensa a través de la reivindicación. En cambio, los cuestionamientos que vienen de los sectores dominantes suelen asumir una pretendida representatividad respecto a toda la sociedad (la dinámica urbana, el desarrollo, la eficiencia, el déficit, etc.) y a sustentar programas

más completos de medidas. La protesta como modalidad del discurso público parece indicar la no voluntad de constituirse en alternativa de poder, salvo en el límite del caos; en cambio, las clases dominantes se consideran siempre alternativa de poder gubernamental y tienden a mostrarlo planteando -al menos formalmente- alternativas. Es justamente en el planteamiento de esas alternativas, de un proyecto global, y en la constitución de un sujeto de ese proyecto, que está la clave de una democracia que los investigadores pueden contribuir a hacer viable.

Existe el peligro de desarrollar una relación de dependencia (o de rechazo) entre intelectuales propietarios del método y sectores populares librados a prácticas "ciegas". Pero dicho peligro se reduce cuando se adopta una perspectiva íntegramente popular sobre la sociedad. Ello implica, por ejemplo, reubicar lo social-popular, como superación de lo particular y de lo individual, no sólo en la política, sino también la generación de mitos, de lo mágico, en el disfrute colectivo⁷⁰. La autoconciencia de la capacidad creadora del pueblo no sólo se da en el campo de la política, ni en el de la autogestión, sino también en la encarnación de valores comunes, de ritmos, de formas de cultura compartidas, cuya existencia debe ser sistematizada y sacada a luz como humus de otras prácticas trascendentes.

Del mismo modo, lo estatal, personificado en el gobierno, debería dar lugar a un cuestionamiento conjunto de su funcionamiento coyuntural y de cuál es la esencia de lo estatal. Pues si se lo ve no sólo como alienación de una sociedad dividida, sino también como una instancia colectiva de organización social, que se da la sociedad o que se le impone a la sociedad desde los aparatos de Estado, pasará a ser no sólo algo extraño que existe y que puede ser instrumentado si "se lo toma", sino algo que es creable por los mismos sectores populares, como resultado de formas de organización social que se institucionalizan.

Así, es posible pensar con los sectores populares la creación de nuevas formas de estatalidad desde la misma sociedad. Por ejemplo, el desarrollo

70 Ver los trabajos pioneros de Angel Quintero sobre estos temas.

de nuevas formas de representación y gestión de lo colectivo, de lo general para sectores heterogéneos del campo popular, incluso la creación de nuevas funciones públicas asumidas por nuevas instancias de organización social⁷¹. Pero también cabe pensar en la posibilidad, en ciertas coyunturas, de una creación convergente desde las organizaciones sociales y algunos aparatos de Estado controlados por fuerzas populares, que redefinan provisoriamente el papel de la sociedad y del Estado, creando nuevos espacios en la interfase entre Estado y sociedad. Cuando se dan esas coyunturas se siente con fuerza el vacío dejado por una investigación orientada exclusivamente a la denuncia o bien a la descripción de los fenómenos urbanos.

3.5. Superar las falsas opciones

Esta postura está lejos de implicar que es necesario negar todo lo que se ha hecho en América Latina en investigación urbana, desde una perspectiva social o desde otras perspectivas. Más bien en eso implica una posición modesta, dentro de la enorme ambición de esta propuesta: una posición de recuperación de los mejores ejemplos de penetración profunda del conocimiento en la realidad. Implica recuperar los trabajos de investigación urbana -y muchos que no aparecen bajo el título de investigación urbana- que puedan ser puestos al servicio de ese proyecto.

Entonces no se trata de optar por una de esas “épocas” ni de negar a las dos, sobre todo cuando no puede hablarse con certeza total de que haya habido un progreso o una regresión neta, en tanto muchos de los cambios parecen derivados más de la intrusión de ideologías diversas que de una superación conceptual nítida. Lo que deberíamos hacer es recuperar las mejores tradiciones, las mejores contribuciones al pensamiento y a la acción de una y otra época. Pues, tomadas las contribuciones parciales como momentos analíticos necesarios, podemos hacer una síntesis y una integración superadora.

71 La educación popular, la autodefensa barrial, la creación de formas propias de justicia y seguridad, la autogestión de servicios, el desarrollo de formas inéditas de participación, etc. son ejemplos de esta posibilidad.

Por lo pronto, las bondades del pensamiento en la segunda época no pueden ser entendidas independientemente del proceso previo de pensamiento y lucha, ni “las derrotas” que sufrimos en la primera época pueden ser pensadas como resultado exclusivo de la ineficacia de las alternativas políticas entonces planteadas pues, de hecho, llevaron al sistema a sus límites. Eso mismo detonó respuestas cuyos mecanismos no han sido desactivados y que, por tanto, no podemos ahora incorporar a “la naturaleza” o negarlos, sino que debemos incluirlos en el diagnóstico y hacerlos objeto riguroso de investigación⁷².

Lo que nos espera no será fácil, el documento de Santa Fé II⁷³ es claro: para la nueva derecha norteamericana los enemigos principales en América Latina son el estatismo y el gramscismo, y se proponen dar la batalla contra ambos en el campo de la cultura política. Para ello anuncian que intentarán trabajar con “los pilares de los gobiernos permanentes”, entre los que destacan las Fuerzas Armadas, y hacer de la Agencia de los Estados Unidos para la Información (USIA) su agencia para librar la guerra cultural. Obviamente, usarán también sus trincheras del FMI, el BM, etc. etc. Si estos son los planes que se forjan para nosotros, parece relevante que los intelectuales latinoamericanos nos hagamos cargo de nuestro papel en esta “guerra cultural” ya desatada.

Para defender la autodeterminación de nuestros pueblos desde el campo social urbano, donde sin duda se seguirá concentrando la conflictualidad social, es vital recuperar nuestras mejores ideas y contrastarlas en la práctica, poniéndolas al servicio de esas masas urbanas que pretenden ser controladas por el neoliberalismo que nos viene del norte. Esta no es, obviamente, una idea novedosa. La pregunta es por qué se ha pasado del proyecto de organicidad a la falsa opción entre una objetividad científica desarraigada del compromiso social, y un compromiso acrítico, ambas alternativas infecundas.

72 Sobre esto puede verse José L. Coraggio, “Asumir a Nicaragua...”, en: David y Gollath, Año XVII, Nº 52, Buenos Aires, Setiembre de 1987.

73 Committee of Santa Fé (Gordon Sumner, Francis Bouche, Roger Fontaine y David Jordan), Santa Fé II: A Strategy for Latin America in the Nineties, August 1988.

De lo que se trata es básicamente de aplicar bien aquellas ideas correctas que alguna vez aplicamos mal, y de incorporar ideas superadoras, tanto por su mayor penetración de la realidad como por su posibilidad de contribuir a fecundar procesos políticos y culturales impulsados desde esa matriz heterogénea que solemos llamar el “campo popular” urbano.

SEGUNDA PARTE

SOBRE LA DESCENTRALIZACION
Y LA PARTICIPACION POPULAR

Capítulo 4

Poder local, ¿Poder popular? (1987)⁷⁴

1. El contexto ideológico de la búsqueda de nuevas utopías

La creciente presencia de “lo local” en el campo de propuestas sobre el quehacer social viene acompañada de otros igualmente perseverantes aportes al inventario de hipótesis para el análisis y transformación de nuestras realidades: el agotamiento del Estado como motor de desarrollo, el potencial de la sociedad civil, los movimientos sociales como alternativa a las clases y también al sistema de partidos políticos, la democracia como meta previa al desarrollo, la(s) crisis como contexto de larga duración para otros fenómenos particulares, las “estrategias” de sobrevivencia, y el sector “informal” como característica estructural de nuestras economías, la búsqueda de identidades y nuevas utopías, lo cultural como clave para repensar la globalidad, la heterogeneidad como realidad frente a las hipótesis homogeneizantes, la investigación parti-

74 Versión revisada de la ponencia del mismo título presentada al Seminario Europeo-Latinoamericano sobre Desarrollo Local, realizado en Montevideo del 23 al 26 de noviembre de 1987.

cipativa como reacción al "cientificismo" y el racionalismo, etc. Este racimo de temas, en la febril búsqueda de nuevos paradigmas, se define fundamentalmente por el rechazo a los "lugares comunes" del pensamiento social de las dos décadas precedentes, manifestado generalmente mediante la adopción del otro término de cada dicotomía en cada eje temático⁷⁵.

En el mercado latinoamericano de ideas parece haberse logrado el acuerdo de que las estrategias desarrollistas y neoliberales han fracasado como propuestas para lograr una sociedad satisfactoria. Esa posición conlleva la necesidad de plantear alternativas, pero estamos aún lejos de haber superado el nivel de interpretación y de haber entrado al de las propuestas prácticas. No extraña, entonces, que el pensamiento se oriente con frecuencia hacia la elaboración de utopías irreales, sin el suficiente fundamento en el conocimiento teórico y práctico de la realidad actual.

Lo de "irreales" implica que si bien las motivaciones para prefigurar una nueva sociedad tienen un fuerte componente de crítica a situaciones empíricas de la realidad contemporánea, no logran superar el nivel de irrealidad que significa armar modelos de sociedad en base a principios, más que al conocimiento profundo de las posibilidades de transformación de una realidad que, nos guste o no, es la materia prima de la que puede devenir otra nueva y que, como tal, pone límites a nuestras aspiraciones idealistas de construir una sociedad diversa. Son también irreales en cuanto no incorporan una estrategia de acción que muestre tener viabilidad⁷⁶, que identifique el o los sujetos de la misma así como las posibles correlaciones de fuerzas en favor o en contra de la propuesta de transformación, o su competencia en relación a otras existentes.

75 Con relación al campo específico de lo urbano. Ver: José Luis Coraggio, "Desafíos de la investigación urbana desde una perspectiva popular en América Latina", incluido

76 "Una racionalidad con arreglo a valores no exige la transformación, en tanto que una racionalidad con arreglo a fines sí la exige", Franz Hinkelammert, *Crítica de la razón utópica*, DEI, San José, 1984, p.23.

La tarea de construir una utopía que aspire a la globalidad parece quedar limitada a señalar situaciones hipotéticas superiores, que suelen pensarse a través de la negación inmediata de aquellos aspectos de la realidad que se desea superar, sin que el concepto de proceso de transformación, o del pase de la realidad actual a otra posible, sea incorporado.

A un nivel más analítico, y dentro del campo atinente a este seminario, el pensamiento utópico maneja múltiples oposiciones, como las de mundialización-localización; productivismo-conservación; alienación o dependencia-autodependencia; centralismo-autonomía; global-inmediato; macro-micro; estructuras-agentes; masas-persona; homogeneización-diferenciación, etc. Pero no hay ninguna razón por la cual una "colección" cualquiera de estas notas, negadoras de otros tantos aspectos de la realidad existente, constituirá una idea coherente de nueva sociedad. Nuestra misma práctica teórica nos indica que una teoría de la sociedad -sea de una existente o de una prefigurada- debe incluir las complejas leyes que rigen el funcionamiento de esa sociedad las que, en ningún caso, pueden reducirse a una combinatoria de elementos viejos y/o nuevos.

El hecho de que los elementos utópicos puedan entremezclarse -sin articulación en algunos casos- con dosis de realismo importantes, pero parciales, no mejora sustantivamente el resultado. Así, puede mostrarse dramáticamente los efectos sociales perniciosos atribuibles a la concentración geográfica de la población en las principales metrópolis de América Latina, y pasar de allí a plantear la dispersión territorial como modelo y la desconcentración como sendero de acción a proseguir. La tensión entre la realidad tal cual es y la situación deseada se resuelve tendiendo una línea recta entre una y otra que nos indicaría la dirección del movimiento a propugnar.

Otro ejemplo pertinente de esta manera de pensar el cambio es el del poder estatal. Habiendo descubierto que el poder estatal puede desembocar en formas de autoritarismo cuyo costo humano no justificaría la existencia de tal excrecencia de la sociedad, se propugna la utopía de una sociedad (cualquiera ella sea) sin estado y se señala la desestatización o la

privatización como sendero correcto⁷⁷.

En cuanto a los regionalistas, anticentralistas de profesión, que tan difícilmente sostenían la bandera de la regionalización y la descentralización frente al ímpetu sectorial y globalista de los enfoques de la planificación, pueden ahora sentirse en su época. Pero, ahora como entonces, el sentido de estas propuestas no es prístino y evidente. Es necesario descifrar estos mensajes en el contexto de la coyuntura real de nuestras sociedades. Este puede ser un caso más en que una bandera progresista que terminamos por abandonar por la imposibilidad de implantarla en el Estado, es sorprendentemente asumida, con un nuevo sentido, por quienes la desafiaban.

Obviamente no queda lugar para mucha "dialéctica" en ese tipo de planteamientos. Y, sin embargo, cualquier propuesta eficaz para transformar la realidad actual en el sentido que señala una utopía coherente, debe proveernos de una estrategia política que se apoye en la misma realidad. En relación a esto, nos parece altamente pertinente la tesis de Hinkelammert sobre el realismo o pragmatismo de lo político: "no será posible una política realista a no ser que ella sea concebida con la conciencia de que sociedades concebidas en su perfección no son sino conceptos trascendentales a la luz de los cuales se puede actuar, pero hacia los cuales no se puede progresar. Por lo tanto, el problema político no puede consistir en la realización de tales sociedades perfectas, sino tan sólo en la solución de los muchos problemas concretos del momento(subrayado nuestro)"

1.1. La propuesta de desarrollo "a escala humana"

Una reciente propuesta de desarrollo "a escala humana"⁷⁸, que tiene la

77 Evidentemente este tipo de planteamiento tiene poco en común con el de Marx, que al deducir la necesidad del Estado del mismo análisis de la sociedad, requería centrarse en la anatomía de esa sociedad y sus transformaciones como clave para pensar la posibilidad de una sociedad sin Estado. No se trataría entonces de "pasar" atribuciones del Estado a la sociedad como si fueran dos receptáculos alternativos, sino de una transformación en la sociedad y su Estado, desde la sociedad y desde el Estado.

78 Ver: Max-Neef, Manfred, *et al*: "Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro.", en: *Development Dialogue*, op. cit.

virtud de intentar superar el nivel de “colección” de notas, para estructurar un modelo de nueva sociedad, abre la posibilidad, por eso mismo, de avanzar colectivamente en ese desarrollo mediante la crítica de las contradicciones del mismo modelo propuesto, a la vez que pensar políticamente el camino de la transformación. Así, en la citada propuesta se reconoce la necesidad de “zanjar la creciente atomización de movimientos sociales, identidades culturales y estrategias comunitarias” y que “Articular estos movimientos, identidades, estrategias y demandas sociales en propuestas globales no es posible mediante la homogeneización que caracterizó a los populismos o nacionalismos. Requiere, **por parte del estado** (subrayado nuestro), nuevos mecanismos institucionales capaces de conciliar participación con heterogeneidad, formas más activas de representatividad y mayor receptividad en cada una de las instancias públicas”. Así, en un discurso marcado por la afirmación de la incapacidad histórica del Estado para lograr la promoción del desarrollo social, un punto de apoyo para superar el espontaneísmo y pasar al nivel estratégico es el Estado mismo!.

Estando de acuerdo con que el Estado debe jugar un papel en el proceso de construcción de nuevas relaciones sociales, de un nuevo hombre, no podemos dejar de observar que el sujeto -social, político- de la utopía suele quedar silenciado, salvo las referencias a “todos los hombres”. Los movimientos sociales atomizados no pueden serlo; el estado es, en principio, materia de ardua transformación y debe procurarse descentrarlo en el proceso; los partidos políticos prácticamente son ignorados.

Este no es un asunto marginal. La determinación del sujeto, complejo o simple, de cualquier propuesta estratégica de transformación social, es requisito para una acción consciente, e implica a la vez determinar al enemigo. De lo contrario, se despolitiza en aras de la democracia, privando a las fuerzas democráticas de la posibilidad de luchar efectivamente por la liberación o el desarrollo.

Si queremos intervenir concientemente en los procesos reales para acelerar o modificar su curso, será mediante la encarnación de ideas

“encarnables” en fuerzas materiales eficaces. De lo contrario, podemos engañarnos con el éxito momentáneo de propuestas que intentan llenar el vacío dejado por la falta de modelos consensuales que revitalicen el régimen del capital. Pero si el régimen retoma impulso, bien podemos encontrar que los “adeptos” a ideas cuyo principal sentido era la crítica del estado de cosas existente podrán, igualmente de fácil, pasar pragmáticamente a las nuevas oportunidades de inserción en el sistema. Salvo que se afirme (una vez más) que se ha llegado, ahora sí, al derrumbe final, que no hay reconversión ni reestructuración posible, y que estamos a las puertas de la crisis total.

En la misma tónica, se plantea como desideratum la armonización de demandas y objetivos particulares “dentro de una globalidad orgánica”. Este “pequeño” asunto, el de la determinación del interés general a partir de intereses contradictorios, y su carácter político, quedan al nivel de un enunciado para un horizonte utópico indiscernible. ¿Cómo romper con una situación de poder que más que la armonización sigue pretendiendo la subordinación de los intereses de las mayorías a los de minorías? ¿Cómo avanzar en la transformación del sistema institucional para hacer eficaces las luchas por un cambio de estructuras que incluya al Estado mismo?.

La apelación a “los equilibrios ecológicos”, o a lo cotidiano, lo local, etc., como “escala humana”, trae ribetes humanísticos -centrados en la persona, si es que no en el individuo-, a una discusión en el contexto de crisis de un sistema que, lejos de desvanecerse, busca su reconstitución bajo nuevas o viejas formas, y que en ningún caso está librado a la inercia histórica, sino que mantiene -brutal o sutilmente- el ejercicio de dominación mediante la (re) organización y el sostenimiento o remozamiento de mecanismos e instituciones.

Paradójamente, una gran ayuda para esa recomposición, que requiere “tiempo”, sería “bombardear” al campo popular con alternativas ineficaces, capaces de movilizar la imaginación y las ilusiones de las masas (o al menos de los intelectuales), pero sin posibilidad de una efectiva movilización y creación de fuerzas que ayuden a terminar con una era que, de por sí, no se rinde.

De hecho, los límites que la naturaleza le pone al modelo capitalista han comenzado a operar y a revertirse sobre la humanidad en su conjunto, y esto puede llevar, junto con otros procesos “ciegos” de igual escala, a la destrucción o a un replanteamiento global de la sociedad humana. Pero esto es la dialéctica de un proceso real que debemos investigar, no una idea profética.

Descalificar ya no el desarrollismo sino el desarrollo, diciendo que “apesta”, o inventar nuevos términos que lo sustituyen, no nos lleva muy lejos. Plantear como “escala humana” la de los microgrupos, la de lo cotidiano, la de la persona, equivale a suponer que la escala en que se desarrolla la tecnología contemporánea, en que se organizan y reorganizan las fuerzas económicas y los estados imperiales, no es “humana”, que no es producto de esta sociedad, de este hombre contemporáneo, que en todo caso responde a puros actos de voluntad y que puede ser simplemente borrada del horizonte mediante un planteamiento idealista.

Estas no son meramente “modas” profesionales, ni obra exclusiva de intelectuales rebeldes, o de auténticos revolucionarios. Constituyen una corriente en la que nos encontramos con la incómoda compañía de otros protagonistas: nuestros gobiernos nacionales, desde los democratizantes hasta los abiertamente dictatoriales, organismos de las Naciones Unidas, agencias internacionales de crédito, organizaciones no gubernamentales internacionales, sociales y políticas, y gobiernos de los países centrales.

De hecho, la tecnocracia internacional ha venido sosteniendo la tendencia a la descentralización desde los 70, incluidos temas-eje como el de las ciudades intermedias y pequeñas, el desarrollo rural integrado, la autoconstrucción de la vivienda, el sector informal, etc., como antes lo hiciera con las estrategias de los polos de desarrollo y los grandes proyectos de irrigación, de vivienda, de infraestructura en general. Propuestas cuyo sentido sólo se aprehende en el contexto de la crisis y de esas otras propuestas globales que nos hace el FMI sobre cómo administrar la crisis.

Si antes su interlocutor privilegiado era el Estado, ahora aparece un desusado interés por las organizaciones nacionales no gubernamentales, que

en ocasiones son otro tipo de empresas privadas operando en el mercado inmobiliario, de la organización de la pequeña producción, o meramente de la consultoría a las organizaciones corporativas populares. Los proyectos de investigación-acción, apuntando a lo local, a los casos, a los microgrupos, a las acciones concretas pero pequeñas, tienden a sustituir la omnipotencia de los grandes diagnósticos pretendidamente abarcadores de la totalidad. En cuanto al Estado, el municipio parece renacer de sus cenizas y es alzado como alternativa de reforma, como alguna vez lo fueron las regiones.

Este movimiento, que sobreviene en una época de crisis de recursos y de ideas sobre cómo promover el desarrollo económico y social, es sorprendentemente asumido por el neoliberalismo que lo encuentra funcional como marco ideológico específico para su proyecto de privatización del Estado y sus funciones, abiertamente puesto en marcha en EEUU y muchos países de Europa, donde la descentralización es la careta del desmantelamiento de los aparatos que el Estado Benefactor desarrollara en los 60, mediante el democrático arbitrio de descentralizar las funciones pero no los recursos⁷⁹.

¿Qué significa la propuesta de descentralización cuando estos son sus voceros? Sin duda que para los agentes de las decisiones que vienen determinando en buena medida la vida de las mayorías, estas utopías no son para su propio consumo. Su capacidad de acción eficaz, su pragmatismo, tienden a imponerse, y a resignificar el discurso libertario, más a la Tocqueville que a la Rousseau, y no les afecta precisamente que las fuerzas populares y sus intelectuales se dediquen a "investigar" el mundo de las ideas utópicas. Sus fines orientan pragmáticamente su manejo del discurso. Entre otros, la fragmentación y reducción del alcance de la intervención estatal en la sociedad.

Este sentido de la descentralización no implica un desarrollo del poder popular, ni una participación de otra calidad. Por lo demás, no plantea la

79 Ver: Herzer, Hilda y Pfrez, Pedro, "El municipio: entre la descentralización y la crisis", ponencia presentada al Seminario Latinoamericano sobre los Municipios y los Gobiernos Locales, Bogotá, junio 1986 (mimeo).

desconcentración del poder en general, sino sólo el de ciertas atribuciones del Estado. Por el contrario, esta propuesta viene acompañada de un fortalecimiento del mercado, cuyo mecanismo “democrático” sólo puede conducir a una mayor concentración del poder económico-social en las corporaciones privadas, nacionales o extranjeras⁸⁰.

Entonces, si no se trata de una convergencia histórica de los opuestos, sino de una lucha (por momentos sutil), no sería conveniente, desde la perspectiva de un proyecto popular, en medio de una disputa por el sentido de la descentralización, proponer instrumentos o recetas parciales con la pretensión de que resolverían una problemática tan crítica como la que atraviesan nuestras sociedades. Ninguna reforma administrativa del Estado, ninguna readecuación territorial de sus estructuras internas, puede por sí sola modificar las situaciones problemáticas por las que pasan la economía, la soberanía popular, la autodeterminación nacional. Y, sin embargo, se nos siguen presentando “nuevas” panaceas, nuevas fórmulas que supuestamente darían cuenta de los grandes problemas sociales en la periferia del sistema en crisis. Y entramos en un verdadero tráfico de formas, realmente despojadas, por la falta de consideración del contexto real, de su posible contenido transformador.

O, más aún, en un intento de construir una “contracultura”, se comienza a mistificar las tácticas de resistencia de los sectores populares, urbanos o rurales, algunas mucho más viejas que la crisis, pero reconocidas recién con la crisis, pretendiendo que de esas prácticas surjan nuevos actores y un nuevo modelo de desarrollo, una nueva democracia, las alternativas a la crisis. Se mistifica el atraso tecnológico y el denominado saber popular, se impugnan como teóricos o “no comprometidos” el racionalismo socialista y los intentos científicos de diagnosticar y proponer alternativas para la sociedad en su conjunto.

80 Ver una extraordinaria explicitación de esto en De Soto, op. cit. Para una contraposición entre la propuesta del desarrollo a escala humana y la alternativa planteada en El otro sendero. Ver: José L. Coraggio, *Deuda Externa...*, op.cit.

Se pretende, por ejemplo, que el hecho de que las invasiones de pobladores en Lima vayan ganando legitimidad del Estado e imponiendo "su lógica" en el proceso de construcción de la ciudad, es un triunfo de la lógica popular sobre la del sistema, ignorando que esa es una lógica subordinada, justamente producto de esta larga coyuntura de crisis de la economía y del Estado de Bienestar. Se pretende convertir en modelo alternativo las "estrategias" de sobrevivencia del sector informal, y poner a competir el semillero de artesanos y vendedores ambulantes con los laboratorios transnacionales en que se están diseñando las nuevas tecnologías y modos de vida con que posiblemente inauguraremos el próximo milenio⁸¹. Complementariamente se afirma, sin fundamento sociopolítico, que cuando salgan a luz esas nuevas tecnologías serán aptas y estarán disponibles para el desarrollo local, en pequeña escala.

No debe confundirse el necesario reconocimiento de la realidad de la economía popular, de su intuición y hasta sabiduría de raíces milenarias - que muchas veces se torna cinismo ante el recurrente discurso de los "líderes nacionales" cuando necesitan su voto- con su **mistificación como utopía popular**, eventualmente extendible a medida que la sociedad se desorganiza y empobrece con la crisis. Esa sabiduría, enraizada en la tradición y la experiencia cotidiana, no puede suplantarse el conocimiento objetivo, profundo, del mundo, de sus leyes, de la raíz de los bloqueos a un desarrollo popular y, por tanto, de las vías efectivamente posibles, de realización de las utopías reales. Porque esas "estrategias" no prefiguran la superación del sistema capitalista sino que constituyen una desesperada y alienada resistencia a la extinción dentro de sus intersticios.

Es imposible aceptar que los movimientos reivindicativos particulares, las comunidades locales, las unidades domésticas con sus estrategias de sobrevivencia, puedan constituir **de por sí** (¿en sí y para sí?) el nuevo sujeto capaz de producir la transformación del Estado y la sociedad, del sistema económico y político. Salvo que se los vea como los sobrevivientes del naufragio universal en que concluiría la crisis por la

81 Sobre la posibilidad de una economía popular, ver "El futuro de la economía urbana en América Latina", incluido en este volumen.

que atravesamos, en cuyo caso, claro, pierde todo sentido hablar de política, de Nuevo Orden Económico Internacional y, en general de otra lucha que no sea la de la sobrevivencia, en el arca o en la poca tierra firme que quede.

Si se acepta que todavía tiene sentido hablar concretamente de la cuestión nacional, o de la cuestión de la democracia (en su aspecto más específico de la participación de poblaciones locales o en el más abarcativo de los procedimientos socio-políticos para la determinación del interés general a partir de los intereses particulares) difícilmente pueda afirmarse que este complejo movimiento magmático puede ser el sujeto exclusivo que las haga suyas, en la hipótesis, tan en boga, de que los grupos directamente involucrados son quienes están en mayor capacidad de producir alternativas viables para transformar su propia situación.

Se trata de aspectos fundamentales de la cuestión nacional (de la constitución o incluso de la supervivencia de la nación) que, desde la perspectiva popular, no pueden ser estrechamente definidos como un asunto local o corporativo. En este sentido -aunque efectivamente las teorías y doctrinas que ignoran estos movimientos magmáticos y se restringen a una concepción clasista de la problemática social, o que han pensado el cambio desde el partido de vanguardia exclusivamente, han demostrado sus severas limitaciones- la clase obrera, el campesinado, las organizaciones más amplias de trabajadores directos, de pequeños propietarios, las organizaciones étnicas, los más variados movimientos sociales y políticos de orden nacional, deben asumir esta cuestión como propia, en tanto se aspire a construir una hegemonía popular que sustituya a la imperante, y no meramente a plantear necesidades inmediatas particulares a la vez que se especula con utopías irreales. Pero esto equivale a afirmar que la conformación de la utopía y la constitución del sujeto no pueden desgarrarse en una división del trabajo entre la penosa y consciente construcción intelectual y el espontaneísmo del proceso social.

2. Economía y política en la descentralización territorial

Partiendo de un reconocimiento de la realidad que se pretende transformar, la escisión entre economía y política, que la ideología

dominante reproduce en todos los problemas que hacen al poder, debería ser cuestionada prácticamente, encontrando las relaciones objetivas entre una y otra esfera, con las debidas mediaciones institucionales. Como lo planteaba Barbera para el caso italiano en 1975, el complejo movimiento popular debe internalizar "...la convicción del nexo inseparable entre la lucha social y el marco institucional, entre nuevo modelo de desarrollo y nuevo modo de gobernar, la convicción de la necesidad de llegar a otro modelo de desarrollo a través de otro modo de ser de las instituciones, y de la administración pública en particular, en resumen del nexo estrecho entre `política` y `economía`"⁸².

Y no nos referimos solamente a la obvia cuestión de una eventual descentralización de funciones a nivel local que no fuera acompañada de la transferencia de recursos (o de atribuciones para recaudarlos) que hiciera factible su cumplimiento. Nos referimos a la problemática que surge cuando se intenta clausurar localmente un sistema de relaciones políticas pero el sustrato material de la sociedad local, su dinámica económica, siguen supeditados a mecanismos y agentes que no responden al juego de fuerzas locales, con lo que la pretendida autonomía se convierte en una formalidad.

La lógica de los procesos tecnológicos y económicos hace imposible, o al menos irracional, pretender que a cualquier recorte del territorio -caprichoso o con raíces históricas- le corresponderá una regionalización congruente de la economía, de manera que puedan establecerse marcos de posibilidad económica y socio-políticamente determinados para las relaciones intraregionales y de la región con el resto del mundo. Es impensable la máxima del primado de la política sobre la economía en un proceso de transición social y política si la economía y sus agentes "no están" presentes en la escena política que se pretende recortar en el territorio. Plantear para la sociedad local "otro desarrollo" cuando las bases económicas y sociales de las cuales se parte son ingobernables por los

82 Ver: Barbera, Augusto, *Le istituzioni del pluralismo. Regioni e poteri locale: autonomie per governare*, De Donato, Bari, 1977.

agentes locales, es como plantear un proyecto sin sujeto. Pero además hay requisitos mínimos para una también mínima base material de la propuesta de autonomía. Por lo pronto es evidente la insuficiencia de un planteamiento estratégico que aspira a construir una democracia desde las bases de la sociedad, si queda referido exclusivamente a la descentralización de los servicios públicos.

En el mismo sentido, es lógicamente insostenible la asignación de virtudes intrínsecas -desde la perspectiva de la participación y autonomía popular o desde la capacidad de alcanzar niveles de eficiencia administrativa- a alguno de los niveles usuales de organización territorial del Estado: nacional, regional, local urbano o comarcal rural.

En lo político, dependerá del contexto sociopolítico global y particular en diversas regiones, instituciones, localidades, que esas formas de participación se desarrollen en uno u otro sentido. La reacción puede estar atrincherada en los ámbitos del clientelismo local y las fuerzas más progresivas haber logrado un cierto control de aparatos estatales a nivel de la nación, o viceversa.

En lo técnico, la afirmación de que la descentralización de los servicios garantiza su prestación en mejores condiciones para los sectores populares no parece sustentarse en la lógica misma de la economía de los servicios colectivos. Si bien es indudable que un peso menor de la burocratización derivada del uso clientelar del empleo público (o del peso de los sindicatos estatales) podría reducir los costos improductivos, el margen real de ahorro dependerá de que las nuevas modalidades no reproduzcan iguales vicios. En otros aspectos, similares contradicciones podrían presentarse en situaciones reales: tarifas que aseguren la reproducción ampliada del servicio vs. tarifas que subsidien el consumo popular de un servicio deteriorado; imputación de costos marginales a los usuarios diferenciados o tarifas uniformes, etc. Asimismo, el argumento de las economías o deseconomías de escala no puede decidirse en abstracto. Dependerá del tipo de servicios, de las condiciones tecnológicas y factores socioeconómicos que la escala local sea menos o más eficiente, más o me-

nos favorable para la emancipación del hombre⁸³.

En todo caso, los trabajos sobre estos temas muestran en general la ausencia de conocimiento analítico con base empírica sobre la problemática de la constitución y el ejercicio del poder a escala local y su articulación con el poder en otros ámbitos, estatales o no. Si el problema central no es la municipalización de los servicios públicos sino el del poder político y su socialización, desde una perspectiva popular habría que intentar un enfoque más complejo antes de configurar una propuesta propia para dar sentido a la descentralización territorial. Por ejemplo:

1. Dada la posibilidad abierta (desde arriba o desde abajo), de ámbitos político-administrativos locales, ¿qué actividades económicas (privadas y públicas) y de gobierno pueden ser regionalizadas de modo que ese nuevo poder local tenga un sustrato material? ¿Cómo asignar funciones entre niveles territoriales? ¿Cómo lograr un sistema de mediaciones por el cual el pueblo organizado controle la producción así como las condiciones de su reproducción particulares y globales, o al menos tenga la capacidad de participar en la determinación de los parámetros que las condicionan?.
2. ¿Qué procesos objetivos generan contradicciones, internas al poder público, que puedan llevar a una regionalización del Estado y sus bases sociales (constituency) favorable a los sectores populares y a la democracia en general?.
3. ¿Cómo se construye un poder alternativo al existente (público y privado) y que papel juega en esto la regionalización del Estado y la

83 Es interesante recordar que uno de los autores que impulsó estas ideas sobre lo local, lo micro, lo pequeño, como alternativa al holocausto de la humanidad por el mito del progreso tecnológico sin límites, enfrentado a la cuestión del tamaño reconocía que no había una respuesta única: "Por lo tanto es necesario insistir en las virtudes de lo pequeño donde se aplica....lo que se necesita es discriminar....para sus diversos propósitos el hombre necesita muchas estructuras diferentes, tanto pequeñas como grandes...". La lucha contra el mito del gigantismo no puede darse contraponiéndole el mito de la pequeñez. Ver: Schumacher, E. F., *Small is beautiful. Economics as if people mattered*, Harper and Row Publishers, New York, 1975.

sociedad? ¿Hasta donde puede plantearse una reforma meramente a nivel del Estado sin una congruente redistribución de la propiedad, de los recursos financieros, etc.?

Sería tan errado centrar todo el peso de la lucha en el logro de una autonomía política como hacerlo en la mera obtención de la autoadministración de los servicios. La autonomía política se hace abstracta sin un control de la economía, y aunque comenzar por los servicios estatales y el control de las regulaciones locales sobre la economía privada es, al menos, un comienzo posible en las actuales circunstancias, rápidamente se hará evidente su insuficiencia como sustrato material de la autonomía política. La socialización del poder y la de la economía no pueden separarse si de una efectiva transición social se trata. Y la socialización de la economía requiere de una materia a socializar con un mínimo de organicidad interna, lo que por lo menos requiere la determinación de regiones (urbanas, rurales o generalmente urbano-rurales) en consideración a este criterio, lo que pone en cuestión los ámbitos territoriales que corresponden a los municipios de arrastre⁸⁴.

Por otro lado, si se trata de que estas instancias regionales sean un momento del difícil ejercicio de determinar intereses generales en el contexto de una sociedad local heterogénea, atravesada por divisiones y contradicciones que hacen del conflicto la norma y no la excepción, es conveniente que estos ámbitos sean definidos como conjuntos sociales complejos con organicidad relativa, donde se encuentren actores sociales diversos, evitando la delimitación de ámbitos socialmente homogéneos. No es de extrañar que sea el gobierno de Pinochet el que propugna la homogeneización de las zonas o regiones dentro del Gran Santiago, incluso erradicando los elementos que están "fuera de su lugar" (implementando la concepción más reaccionaria del "orden" y del espacio: el espacio de cada cosa es el lugar que "le corresponde") con lo cual

84 Un planteamiento sobre esta cuestión puede encontrarse en: José L. Coraggio, "Los complejos territoriales dentro del contexto de los subsistemas de producción y circulación", Textos de CIUDAD, No. 2, Quito, 1987.

la zonificación confirma la segregación social a nivel territorial, facilitando el control político desde arriba⁸⁵.

Un aspecto de esta delimitación de ámbitos territoriales como escenarios de la relación política es el de evitar la separación campo-ciudad, absurda tanto desde la perspectiva de las relaciones de producción y circulación como desde la misma óptica de los servicios centrales (¿o pueden evitarse las conexiones entre el uso urbano o rural del agua, de la tierra, de los medios de transporte, de las redes de salud y educación, etc. desde la perspectiva de un proyecto racional de orientación popular?).

Estos condicionamientos por la organicidad de la realidad nos plantean que la cuestión de la autonomía, entendida como afirmación práctica de la soberanía popular, en el sentido de efectivo autogobierno a nivel regional o específicamente local, no puede reducirse a la descentralización intraestatal ni a la participación de la población en el control y eventual autogestión de servicios públicos. Nos plantean también la relatividad de los modelos o soluciones locales para el problema de la democracia, tanto como para el desarrollo, pues siguen siendo cuestiones de toda la sociedad nacional, con complejidades que no pueden recortarse funcionalmente de esa manera.

Sin embargo, cabe la posibilidad de que, en este contexto de crisis de la economía, que deja aparentemente fuera de lugar la contraposición de modelos de desarrollo -tan crucial en el juego político por la hegemonía-

85 Kuznetzoff, Fernando: "Democratización del Estado, gobiernos locales y cambio social", en: *Cuadernos Ciudad y Sociedad*, Segunda época, No. 7, CIUDAD, Quito, 1987. Morales, Eduardo y Rojas, Sergio: "Sectores populares y municipio", ponencia presentada al Seminario Europeo-Latinoamericano sobre Desarrollo Local, realizado en Montevideo del 23 al 26 de noviembre de 1987.

Enfrentados a la cuestión de la regionalización en Nicaragua, justamente propusimos lo contrario: la constitución de regiones balanceadas social y políticamente, para que en su seno se fuera también dando el proceso de construcción de un sistema hegemónico popular; no se trata, entonces, de afirmar la identidad regional o local por sobre, sino en articulación -a veces contradictoria- con la identidad popular en proceso. Ver: José L. Coraggio: "Possibilities of a territorial ordering for the transition in Nicaragua", *Society and Space*, Vol. 3, Londres, 1985.

se planteen “parches distractivos” a la situación. O bien que, aprovechando los múltiples flancos del Estado, se introduzca una problemática y planteamientos utópicos cuya legitimación sería menos fácil en otras circunstancias.

Pero más allá de pensar en tácticas desde el Estado o desde la sociedad política, es necesario intentar establecer los factores que han generalizado esta creciente preocupación por la descentralización territorial y las instituciones locales así como por el comportamiento de los agentes, en desmedro de un análisis más estructural (de ningún modo completado en la “época estructuralista”) de las raíces profundas de la desigualdad social y política en estos países.

El marco de la crisis es fundamental en ese sentido, y nos lleva a proponer la hipótesis de que la generalización de estos planteos tiene más que ver con la administración social de la crisis, que con una renovación autónoma de la lucha por la democracia, a partir de las experiencias autoritarias recientes, o por un nuevo modelo de desarrollo, a partir del fracaso del desarrollismo.

3. Nuevos movimientos sociales, política y descentralización

Algunos (nuevos) movimientos sociales parecen proliferar con mayor fuerza bajo situaciones de autoritarismo como las que han prevalecido en América Latina en los 60-70's, pero tienden a reducir su fuerza y extensión cuando se produce el regreso a formas más democráticas de gobierno. Su carácter reivindicativo de la satisfacción pública de necesidades básicas, en particular de los sectores excluidos de las ciudades, explica también esa regresión por la crisis generalizada, que afecta directamente las fuentes de trabajo y la capacidad del Estado de dar respuestas a tales demandas, sometido a presiones internas y externas para reducir su déficit y privatizar áreas anteriormente reservadas a la acción pública.

Paradójicamente, mientras la eficacia y legitimidad social de un movimiento reivindicativo depende de que el gobierno esté en

condiciones o tenga la voluntad política de dar respuesta aunque sea parcial a las reivindicaciones, dicha respuesta tiende a desactivarlo, salvo que otras carencias permitan continuar el proceso de demanda social al Estado. Una limitación político-ideológica de estos movimientos es que tienden a dejar en manos del gobierno las explicaciones o el diseño de alternativas, limitándose a plantear las necesidades tal como las experimenta el grupo de base.

Pero la propuesta de alternativas técnico-políticas viables exige ir mucho más allá de la constatación particularista de carencias, viendo otras situaciones similares, atendiendo a los condicionantes del accionar estatal, conectando problemáticas aparentemente extrañas o abstractas (¿"teóricas"?) y reconociendo otros intereses legítimos en la sociedad. Sobre las bases de una experiencia organizativa y de lucha de este tipo es más factible pasar al terreno de la política, a la lucha por la hegemonía en base a proyectos más globales de sociedad.

Aunque cueste admitirlo a quienes plantean la necesidad de utopías y estrategias con nuevos actores, los nuevos movimientos estrechamente reivindicativos difícilmente puedan sustituir a las organizaciones políticas partidarias como forma más idónea de participación política en los asuntos nacionales e incluso regionales. Sin embargo, caben posibilidades como que el desarrollo de las organizaciones de base, en contraposición con el aparato gubernamental y los partidos políticos que lo ocupan, las lleve a presentar sus propios candidatos a cargos electivos de la administración y gobierno locales, y/o planteen mecanismos novedosos para la determinación del interés general respecto a algunas situaciones a nivel local. En todo caso, habría etapas previas a cumplir, como su reconocimiento institucional en tanto interlocutores de las diversas instancias del Estado.

La incorporación de estas organizaciones (reivindicativas o meramente asociativas) de la sociedad civil al sistema político puede hacerse a varios niveles, pero en ningún caso se tratará de soluciones que garanticen la autonomía y sobre todo el carácter renovador de la política como querría

un purista, pues todas conllevan "peligros". Por ejemplo:

- a) institucionalización de su participación en los procesos de decisión, gestión y control de la administración municipal, en órganos de consulta o más directamente involucrados en la autogestión de los servicios [posibilidad del corporativismo estrecho o de burocratización; tendencia a asociarse con organizaciones políticas partidarias en el gobierno; vaciamiento o desmovilización de las bases, corrupción, etc.].
- b) participación directa en la competencia electoral para la designación de listas propias de candidatos a cargos municipales [peligros del clientelismo, la cooptación, el populismo].
- c) articulación con organizaciones políticas partidarias en frentes de tipo electoral o de acción cívica, donde tales organizaciones pueden aparecer como necesaria mediación entre la sociedad civil y el Estado [peligros del clientelismo, la cooptación, el populismo].

Cabe también la posibilidad de que estas organizaciones se mantengan nítidamente separadas del aparato estatal, en una posición reivindicativa o incluso como ciudadanía crítica organizada. Pero esto último no agregaría mucho a las posibilidades que permiten teóricamente los mecanismos de la democracia representativa. Entonces, si se propugnan formas de democracia directa, en un ejercicio inmediato del poder popular a nivel local, parece necesario pasar a considerar formas de articulación del poder social de base con el poder estatal, lo que requiere una reducción del carácter espontáneo vía la institucionalización de estos movimientos. Esta articulación con determinada instancia (local) de gobierno puede a su vez permitir otras articulaciones o bien pasar al desarrollo de contradicciones con otras instancias del gobierno (sectoriales, nacional).

En caso de que los nuevos movimientos quieran mantener total autonomía respecto del Estado, evitando el clientelismo o formas de participación que los integran a aparatos paraestatales, o que el Estado mismo no

admita la apertura de nuevos espacios de participación, se plantea la cuestión de cómo lograr respuesta a las reivindicaciones sin contar con "puntos de amenaza", equivalentes a la huelga para los sindicatos. La respuesta práctica que han venido dando las organizaciones pasa por la protesta (ocupación de calles, manifestaciones, quema de medios de transporte, etc.) o bien la acción directa para tomar lo que se reclama (ocupaciones y defensa de tierras, saqueos a comercios, resistencia al pago de cuotas hipotecarias, rentas o tarifas, conexiones ilegales de electricidad, etc.) y posteriormente la lucha por su legalización por el Estado, planteando de hecho el cuestionamiento a los límites oficiales de la legitimidad, y la afirmación del derecho a la vida, dejando al Estado la opción entre la represión o la negociación⁸⁶.

Otra alternativa sería que las organizaciones de base asuman directa y autónomamente el planteamiento de alternativas socio-técnicas de resolución de sus problemas y su implementación con autonomía del Estado, o a lo sumo con el apoyo de éste en cuanto a recursos materiales. Esto puede aplicarse en el caso de las acciones de educación popular, de autoconstrucción de vivienda u obras de servicio (agua, electricidad, calles, etc.), a las ollas populares, a los sistemas de seguridad y justicia interna, de administración y distribución de tierra y agua en asentamientos organizados a partir de la toma colectiva de tierras urbanas, etc. En algunas sociedades este tipo de iniciativas pueden apoyarse en formas ancestrales de organización comunitaria (mingas, etc.) caracterizadas por una socialización directa (no mediada por el mercado) del trabajo. En esto, es necesario destacar que las formas de resolución de una carencia material o de ordenamiento social no son un aspecto marginal, en tanto contienen gérmenes de relaciones sociales diversas a nivel comunal.

86 Ver: Pedro Jacobi, "Movimientos sociais urbanos e poder local: a difícil transicao para democracia", ponencia presentada al Seminario Latinoamericano sobre los Municipios y los Gobiernos Locales, Bogotá, junio 1986 (mimeo); Caocia Bava, Silvio: "Movimentos populares na transicao democratica: a questao da participacao popular", Ponencia presentada al Seminario Europeo-Latinoamericano sobre Desarrollo Local, realizado en Montevideo del 23 al 26 de noviembre de 1987.

En cualquier caso, planteamos la hipótesis de que no hay nada intrínseco de este tipo de organizaciones que las haga más democráticas, ni menos propensas a los vicios criticados a las burocracias partidarias o sindicales. Por lo pronto, no tendría sentido abandonar la lucha interna en sindicatos y partidos para abrir este nuevo frente como única alternativa organizativa...

Respecto al carácter limitado y terminal de los movimientos que reivindican aspectos parciales de las condiciones de vida locales o barriales (agua, salud, transporte, acceso a la tierra, etc.), esto no se daría de igual manera cuando se trata de movimientos por los derechos humanos, de los movimientos por la liberación de la mujer, o el caso del movimiento por el costo de vida en Brasil, o algunos movimientos ecologistas, que apuntan a aspectos más estructurales del sistema capitalista.

Una posibilidad siempre abierta es la federación de movimientos heterogéneos a escala urbana, regional o nacional, lo que permitiría (pero no garantizaría) planteamientos de otro nivel de comprensión de la problemática social y política en que se inscriben los problemas particulares sin resolución. En condiciones de crisis y creciente desempleo, la reducción de ingresos por su inserción en el sector formal de las unidades domésticas populares las lleva a desarrollar estrategias de sobrevivencia calificadas usualmente como "informales", a la vez que a reclamar otras formas de salario social no vinculadas al trabajo asalariado. Y en esto los sindicatos tienden a perder bases y eficacia para plantear alternativas si no se asocian a los nuevos movimientos sociales, más cercanos a la unidad de reproducción doméstica y a sus agrupamientos comunitarios, lo que los coloca en ventaja tanto del punto de vista de la percepción de alternativas autogestionarias como de su implementación.

Pero esto choca con el otro efecto de pinza de la crisis: las tendencias al desmantelamiento de actividades estatales deficitarias y su desaparición o privatización, y las tendencias a concentrar tiempo y recursos en acciones individuales de sobrevivencia, lo que limita las posibilidades de pensar o

experimentar otras vías colectivas que suponen una superación de dicho individualismo (el papel de las organizaciones no gubernamentales en promover alternativas es crucial desde este punto de vista).

Puede también darse una convergencia práctica a través de los procesos denominados de descentralización estatal (en que se derivan atribuciones del centro a la periferia del sistema estatal, pero no necesariamente recursos) y los que pasan a dejar a la libre iniciativa de los demandantes la resolución de sus necesidades (la autoconstrucción, por ejemplo), para contribuir a reforzar el carácter autogestionario de estos movimientos.

En estas coyunturas, el desarrollo de los nuevos movimientos sociales, con relativa autonomía del Estado y de las organizaciones partidistas y sindicales, tanto por razones derivadas de la crisis económica como de los modelos autoritarios que debilitan o cooptan a las organizaciones tradicionales, no puede leerse como índice del desarrollo tendencial de las demandas frente al Estado, o como movimientos que buscan la autonomía per se, sino como respuestas adaptativas a una situación altamente desfavorable para los sectores populares, en que éstos optan por la resistencia a las tendencias de degradación social y política de sus derechos.

El “sentido emancipador” de estos movimientos puede ser interpretado, explicitado y formalizado por los intelectuales, que incluso llegan a idealizarlo como nueva forma de organización social, para eventualmente encontrar que el reflujó de la economía estatal en un marco democratizante podría llevar a su desmantelamiento y a la canalización de las demandas sociales por los mecanismos “tradicionales”.

En una esquemática presentación, podría postularse que se ha ido pasando de la propuesta de las vanguardias revolucionarias para asaltar el Estado al rechazo por la institución estatal *in toto*, con connotaciones anarquistas más o menos evidentes, rechazo que abarca a las organizaciones que siguen aspirando a ocupar, por una u otra vía, el poder estatal⁸⁷. Sin

87 Sobre esto, ver: José L. Coraggio, “Movimientos sociales y revolución: el caso de

embargo, la práctica misma de estas organizaciones las pone en una relación de diálogo con el Estado y su legitimación como interlocutores a la vez restituye legitimidad al Estado. La posibilidad de la institucionalización lleva fácilmente a pensar formas de acción articulada con aparatos del Estado para la resolución-administración, con autonomía relativa, de servicios, etc. En este contexto, surge un nuevo interés por la "reforma del Estado", esencialmente administrativa, en la dirección de crear "espacios" para esa articulación a nivel local, que garanticen la autonomía "dentro del Estado".

Pero este "hacerse cargo" de la cosa pública puede quedarse en el plano del participacionismo y la cooptación de los movimientos si pierden su autonomía como tales en el proceso. Difícilmente puede trascender al plano estrictamente político (de la autonomía administrativa al poder popular) si no se totalizan las acciones en el marco de un proyecto alternativo más global que la mera satisfacción social de necesidades particulares. Sin embargo, la posibilidad existe, si se dan condiciones de apertura del Estado a la participación popular, para que ésta sea otra importante trinchera de lucha y no un mera reabsorción de la sociedad por el Estado.

4. Autodeterminación nacional y descentralización

Partimos de la tesis de que en la periferia la autodeterminación y la democracia son condiciones para el desarrollo y no mera posibilidad una vez alcanzado un nivel de bienestar económico generalizado⁸⁸.

Alcanzar un grado satisfactorio de autodeterminación nacional se ha probado imposible no por la incapacidad del estado como forma tanto como por la incapacidad de las clases dominantes autóctonas de plantear y sostener un proyecto nacional. Queda, sin embargo, la alternativa de que

Nicaragua", en: J.L. Coraggio, *Nicaragua: Revolución y Democracia*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1986.

88 Sobre esto ver: José L. Coraggio y Carmen D. Deere (Eds.), *La transición difícil*. op. cit.

el pueblo organizado, como sujeto de las transformaciones sociales y políticas, logre el liderazgo moral en un sistema hegemónico, no dictatorial, creando las bases necesarias para un proyecto crecientemente autodeterminado.

La constitución práctica de un sujeto con esa fuerza implica la participación directa e indirecta en la gestión pública, la representación activa de los intereses particulares y a la vez la asunción de un interés general no apriorístico. En esto es indudable el papel de la delimitación de ámbitos locales de participación y gestión. El concepto de autoemancipación, de autogobierno, dan un contenido concreto a las formas locales de relación social, política y cultural⁸⁹. Esto es distinto del problema que contraponen las concepciones de Weber y de Tocqueville, referido a los mecanismos para evitar la burocratización extrema, generando mecanismos de compensación internos al Estado mismo, como la división de poderes o la división de funciones entre niveles locales y centrales del Estado⁹⁰.

Un pueblo sin esperanzas, sin dirección moral, no puede autodeterminarse ni mucho menos ganar una guerra como lo está haciendo el pueblo nicaraguense, ni puede mantener y consolidar su fuerza en la sociedad como lo están haciendo los revolucionarios salvadoreños. Así, por ejemplo, las políticas de tímida resistencia de nuestros gobiernos ante el embate de los acreedores de una deuda contraída en el interés de corruptos gobernantes, no pueden tener el apoyo ni la activa participación de nuestros pueblos, que la sienten tan ajena e impuesta como nadie. Las transacciones entre las clases dominantes y las burguesías políticas, donde el Estado usualmente termina protegiendo a quienes especulan y sacan su

89 Ver: Carolee Bengelsdorf, "El Estado y la sociedad en la transición al socialismo: la herencia teórica", en José L. Coraggio y Carmen D. Deere (Eds), *La transición difícil*, op. cit.

90 Ver: Francisco Gil Villegas, "Descentralización y democracia: una perspectiva teórica", en: Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, México, 1986.

capital del país, no pueden inducir a confusión a las masas sobre las que recae la deuda, hecha sufrimiento y degradación de la vida.

Cuando un gobierno no revolucionario, como es el caso del actual gobierno peruano, pretende retomar desde el Estado la representación del interés general, en este aspecto al menos, y plantea meramente la limitación de los pagos de la deuda, le cae todo el peso de las fuerzas neoliberales, nacionales e internacionales. Sin un apoyo popular masivo y activo, más allá de la respuesta a la convocatoria populista, tal acción difícilmente podría sostenerse. Pero la constitución del sujeto popular pasa por el ejercicio de su soberanía, por la afirmación a todos los niveles de su capacidad de autogobierno, de discernimiento político, en articulación con y no a la sombra del Estado.

En nuestros países, los significados de la descentralización y la autonomía no pueden ser similares a los clásicos de la teoría liberal de la democracia, dada la enorme heterogeneidad estructural en lo económico, cultural y étnico. Menos aún donde la cuestión nacional no ha sido cabalmente resuelta y asume la forma de una cuestión regional⁹¹ (como podría ser el caso de Bolivia o de Ecuador), y donde la ciudadanía en ese sentido clásico no ha terminado de constituirse. ¿Cómo lograr la determinación consensual de un "interés general" a partir de estas situaciones? Los mecanismos de competencia, concentración y/o exclusión en la sociedad civil y el Estado van permitiendo dirimir los conflictos de intereses, pero son una pobre alternativa para avanzar en la definición de intereses directamente (no por agregación o por mayoría) generales (como el de la autodeterminación). Este nivel exige la mediación de una dirección político-moral de la sociedad, un sistema hegemónico. Entonces, una clave para determinar el sentido de las propuestas de descentralización está en el sistema político nacional.

91 Sobre el concepto de cuestión regional, ver: José L. Coraggio, *Territorios en transición: crítica a la planificación regional en América Latina*, CIUDAD, Quito, 1987.

Municipios renovados para los caudillos y el clientelismo, municipios para la corrupción, son también los posibles “nuevos” municipios si no se transforma el contexto sociopolítico en que se pretende hacerlos renacer. Del mismo modo que las políticas de desconcentración industrial enriquecieron a algunos capitalistas -no siempre nacionales- la descentralización administrativa bien puede distribuir poder entre los mismos de siempre. El poder “local” no es “poder popular” si no se rompe con la división tajante entre representantes y representados, si no hay un ejercicio más directo del poder por las mayorías populares, si no hay mecanismos eficaces de control a los representantes.

Sin duda, de lo que se trata no es de promover una “democracia directa” provincialista, sino de combinar las formas de democracia representativa con las denominadas de democracia directa, tal como Nicaragua viene haciendo. Como afirma Cerroni: “...no tanto el centralismo, sino la separación del organismo político de la participación social es lo que parece caracterizar al Estado político moderno y en ocasiones es precisamente la descentralización lo que favorece esa separación articulando la gestión política en formas equilibradas y difusas, pero reservando las decisiones fundamentales a un vértice poco controlado precisamente por estar construido en antítesis a las `autonomías locales””. “De ahí que el modelo alternativo del Estado socialista de transición -que puede obtenerse de la crítica marxiana- resulta caracterizable a contrario por una combinación de formas políticas representativas **controladas** y de formas de participación **directas** y además también por una construcción de la dirección central que surja de abajo unificando en los diversos niveles intereses particulares (locales) e intereses generales (nacionales). Para el primer aspecto se enfrenta la separación de política y economía, para el segundo la antítesis localismo-centralismo”⁹².

Por otro lado, sea a partir de procesos revolucionarios, sea en procesos de modernización acelerada, sea en procesos populistas, la centralización

92 Ver: Cerroni, Humberto, *Teoría política y socialismo*, Ediciones Era, México, 1976. p.85.

estatal ha sido en nuestros países una condición necesaria, aunque no suficiente, para hacer progresar mecanismos de redistribución del ingreso y en general de mayor justicia social. Las organizaciones sindicales y políticas capaces de incidir en esa lucha han sido principalmente de carácter nacional. El provincialismo, los feudos de fracciones del capital agrario, las situaciones de explotación salvaje, sólo podían ser superados, para resolver la cuestión nacional, en la medida que se concentrara suficiente poder en el Estado como para interferir con la economía y los feudos políticos privados.

Sin embargo, no hay esquemas fáciles para construir relaciones generales entre estos fenómenos, como el que tiende a igualar descentralización territorial con democratización. En efecto, el desarrollo del Estado nacional puede acompañar la conformación de la ciudadanía y la universalización del voto en contra de la manipulación de los grupos oligárquicos locales o regionales, a la vez que facilitar la concentración de poder económico y también la capacidad de regulación de la economía desde una perspectiva política.

A su vez, la descentralización, obviamente a partir de una situación histórica de centralización, puede operar como cortina para cubrir el avance de grupos oligárquicos o del capital más transnacionalizado en una época de crisis de los modelos desarrollistas y modernizantes. Por otro lado, la tendencia de las organizaciones de la sociedad civil a mimetizar el movimiento del Estado podría acompañar ese proceso con la fragmentación territorial de fuerzas políticas y sindicales de alcance nacional. El peso de las particularidades puede crecer al punto de impedir advertir lo general de la nación. Es posible establecer mecanismos de recaudo del sistema democrático a nivel nacional, y que el orden local no sea precisamente el mejor reaseguro⁹³.

El concepto de autonomía local en un sentido político conlleva el de autogobierno, la independencia relativa en materia de legislación y de instituciones del sistema social mismo. Un ejemplo de esto es el caso del

93 Ver: Francisco Gil Villegas, op. cit.

estatuto de autonomía de la Costa Atlántica, recientemente incorporado a la Constitución de Nicaragua, que legitima e incorpora las formas institucionales propias de los grupos étnicos de esa región. En efecto, la mera capacidad de administrar y de moverse dentro de unas leyes y disposiciones definidas y controladas desde niveles superiores no es efectivamente autonomía. Pero el sentido de esa autonomía sólo puede producirse a cabalidad en un contexto nacional de autodeterminación, con un Estado y unas organizaciones populares empeñadas en la construcción de la hegemonía popular.

Desde la perspectiva de la autodeterminación nacional en los países de la periferia capitalista, problemática usualmente centrada en los aspectos económicos, es necesario afirmar la soberanía popular como condición para la constitución de un Estado capaz de representar a la nación en el campo de poderosas fuerzas de orden mundial. Y esa soberanía sólo puede afirmarse de una manera no coyuntural en tanto exista una efectiva acción política directa de los mas diversos sectores de la sociedad bajo la hegemonía popular, única capaz de garantizar la permanencia de objetivos y proyectos de autodeterminación. En esto, la democracia activa desde la base se convierte en condición política interna de la autodeterminación, condición a su vez para plantear modelos de desarrollo y reinserción internacional eficaces desde la perspectiva del interés nacional que tal sistema hegemónico determine.

En esta perspectiva, los poderes locales no pueden ser vistos ni como proyección de un poder popular ya constituido ni como sustancia principal del mismo, sino como parte de un proceso complejo de constitución del pueblo como sujeto con un proyecto nacional, cuya afirmación requerirá de una larga lucha en lo interno y en lo internacional. Pero esta afirmación de sentido sólo será efectiva si las luchas alrededor de la descentralización, la reubicación de lo local, etc. se hacen dentro de una estrategia política correspondiente con ese proyecto.

En este sentido, movimientos basistas de enorme eficacia en crear nuevas formas de organización, nuevos valores humanistas, nuevas concepciones

de los derechos sociales, e incluso en la obtención de reivindicaciones inmediatas, como es el caso, por ejemplo, de las Comunidades Eclesiales de Base, por falta de una estrategia global, más asociada a la política que a los valores humanistas, no pueden trascender los niveles de las microorganizaciones de base y plantear una alternativa para la sociedad en su conjunto. De ahí la necesidad de su articulación en las acciones con organizaciones específicamente políticas si se quiere pasar a la lucha por una definitiva transformación social.

5. Descentralización política y transición social

Los procesos de concentración territorial de recursos y actividades no pueden revertirse desde una mera descentralización del poder administrativo del Estado. Por lo demás, las propuestas de descentralización no siempre establecen si la consideran un asunto interno del Estado, un asunto de la sociedad civil en su relación con el Estado (control del Estado y su gestión), o, en su versión más fuerte, una reabsorción de atribuciones del Estado por la sociedad civil.

Como señalan Herzer y Pirez, la propuesta de descentralización puede responder a muy diversos intereses y situaciones: la contrainsurgencia en Colombia, el control más férreo de los sectores populares en Chile, la privatización del Estado en EEUU, algo de esto y también la ampliación del campo de derechos y libertades en Argentina, el escapismo a los compromisos del Estado ante crecientes demandas sociales en México, la búsqueda de una mayor eficacia del Estado, etc.etc.

Pero en todos los casos se presupone que la descentralización, administrativa o política, necesariamente tiene un correlato territorial de demarcación de jurisdicciones administrativas o ámbitos del poder. El concepto amplio de descentralización no exige esto, pero hasta llega a confundirse descentralización con desconcentración territorial del aparato estatal, en particular de los cargos públicos.

Además de los sentidos dados por la coyuntura política a la propuesta de descentralización territorial, cabe preguntarse por el sentido más general

que adoptan las propuestas de descentralización administrativo-política del Estado (territorial o funcional) en el contexto de transnacionalización de las fuerzas económicas y la crisis contemporánea. Como ejemplo basta mencionar la clara relación entre la propuesta de los organismos de crédito internacionales de desmantelar al Estado y sus servicios públicos y su interés por el pago de la deuda externa.

Pero más interesante sería discutir los posibles sentidos para un proyecto popular, ya avanzados más arriba. ¿Se trata de cavar nuevas trincheras de sobrevivencia ante la crisis? ¿De crear un compás de espera para cuando haya un reflujo de la economía y retorne el poder estatal con recursos? En cualquier caso, como intentamos señalar más arriba, sin una estrategia política, el resultado de la mera bandera de la descentralización no sólo no está garantizado sino que puede revertirse sobre los sectores progresistas que lo propugnan. Por lo pronto, debemos estar claros de que poder local no es igual a poder popular, aunque en algunos procesos tenga esa connotación.

El de poder popular es un término valioso, acuñado en estrecha relación con lo local en la Revolución Cubana, que debería reservarse para referirse precisamente a nuestras experiencias de transición, triunfantes, fallidas o interrumpidas, hacia una nueva sociedad. Implica una posibilidad nueva, no de redistribuir el poder, como en un juego de sumacero, sino de crear un nuevo poder social, que no puede encasillarse a priori y ubicarse en el espectro de la formal "división de poderes", sino que implica una revolución política que afectaría las estructuras de poder en su conjunto, modificando la capacidad de autodeterminación nacional, la capacidad de asumir un proyecto nacional en un mundo del que somos periferia y en que no estamos solos ni somos superfluos. No exclusivamente desde arriba, ni exclusivamente desde la espontaneidad de las bases, puede avanzarse en la organización solidaria de las fuerzas populares en torno a un proyecto que integre intereses particulares y defina un interés general para toda la sociedad, pero con hegemonía popular. Pero ¿por qué la forma territorial de socialización del poder?

Algunos argumentos en pro de lo local como forma que posibilita un desarrollo popular diverso son:

Desde la perspectiva de la transición a la democracia:

- 1. Una mayor participación es posible, sobre asuntos cercanos (menor alienación) a los ciudadanos, con lo que se fortalece la posibilidad real del autogobierno como sistema.**
- 2. Permite abrir nuevas trincheras de lucha político-ideológica para un proyecto popular. Partidos que no accederían al poder a nivel nacional, pueden hacerlo a nivel local. (Pero también los de la derecha...)**

Desde la perspectiva de la transición social:

- 1. Responde al modelo de democracia directa, a la autogestión. Es imprescindible el control directo del pueblo en la lucha contra el burocratismo.**
- 2. Permite el control político de las mismas bases revolucionarias sobre el resto de la población. Abre canales de información sobre las problemática social en las bases.**
- 3. Se constituyen foros de discusión de los grandes problemas nacionales y su vinculación con los problemas particulares de cada sector.**

Si la transición no es una etapa post-triunfo revolucionario sino que puede comenzar dentro del seno mismo del sistema que se quiere superar, esto incluye no solamente a Cuba, Granada, o Nicaragua, sino también a la Unidad Popular en Chile, y más recientemente al gobierno metropolitano de la Izquierda Unida en Lima que, al "llegar al poder" se planteó la necesidad de dar respuesta a las demandas de los sectores que la apoyaron, pero también la necesidad de velar por el desarrollo de nuevas formas de participación y fortalecer las posibilidades de un poder popular

en el contexto del sistema nacional controlado por otra fuerza política⁹⁴.

Usar con otro proyecto político el aparato del Estado sin transformarlo, o emprender una reforma desde arriba, o incorporar a las fuerzas de la sociedad civil para efectuar transformaciones en una operación de pinzas sobre la burocracia, pueden aparecer como alternativas lógicamente posibles, pero nos dan una pauta de las enormes dificultades -logrado poner un pie en estos ámbitos de autonomía relativa- para proceder a profundizar el proceso desde una isla de poder popular y en época de crisis. Muchos de estos proyectos se plantean como de desburocratización. Pero puede ser muy difícil (o políticamente suicida) emprender reformas que afecten a los mismos trabajadores del Estado, sin poder garantizar (por falta de competencia en ese ámbito) alternativas de reinsertión en la economía.

Sin embargo, el caso de la IU en Lima, o el que puede ofrecer un triunfo del Frente Amplio en Montevideo, como casos mucho más cercanos a las posibilidades inmediatas de los pueblos latinoamericanos, ilustran sobre las posibilidades de tomar iniciativas desde una parte del aparato de Estado que favorezcan el desarrollo de formas de organización y autogestión popular (el conocido ejemplo del "vaso de leche" en Lima), que vayan creando conciencia práctica sobre las posibles utopías reales.

La sistematización de las experiencias de transición en América Latina son la principal fuente de utopías reales para nuestras organizaciones sociales y políticas, y en ese empeño debemos concentrar esfuerzos, para despejar la posibilidad de la ilusión que confunde un principio o incluso una construcción utópica como una meta de acción inmediata, con el consiguiente desprecio por la política posible en las condiciones reales de nuestros pueblos.

94 Ver: Serge Allou, "Gestión urbana y democracia: la experiencia de la Izquierda Unida en Lima", CIDAP, Lima, setiembre 1986 (mimeo).

Capítulo 5

La propuesta de descentralización: en busca de un sentido popular (1988)⁹⁵

1. Introducción

Uno de los elementos que más fuerza han cobrado en el discurso sobre el quehacer institucional es el relativo a la descentralización del Estado. Este término mantiene, sin embargo, un alto margen de ambigüedad, tanto por la multiplicidad de conceptos que denota como por la heterogeneidad social y política de quienes levantan esa bandera.

Baste mencionar que dos autores tan diversos en su ideología política como Hernando de Soto -representante de la nueva derecha latinoamericana- y Jordi Borja -a quién podríamos tal vez caracterizar como miembro de la nueva izquierda "post-marxista"- aparecen como incondicionales defensores de la descentralización del Estado.

Para el primero como instrumento que permita realizar la auténtica revolución liberal, rompiendo con el "mercantilismo", mediante la

95 Versión revisada de la ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre "Descentralización del Estado: Requerimientos y políticas en la crisis", organizado por CEUR Y F.F. EBERT, Buenos Aires, noviembre de 1988.

privatización de la producción de derecho según un orden natural en el que “las reglas que producen los hombres espontáneamente nacen de la experiencia, de la constatación del éxito y del perfeccionamiento de la práctica”⁹⁶, dando “fuerza de coerción a aquellas instituciones privadas, informales o formales... que están funcionando hoy mejor que el Estado” (p.306). En su concepto “no hay necesidad de tratar por enésima vez que el país se ponga de acuerdo en objetivos comunes, porque un ‘proyecto nacional’ que trate de lograr un consenso explícito sobre objetivos precisos es imposible en un país tan heterogéneo y populoso (el Perú).” (p.299). Por lo demás, todo su discurso apunta a la “despolitización” (en el sentido de referencia al Estado) de las relaciones sociales.

Por su parte, Jordi Borja considera “la descentralización político-administrativa como medio adecuado para promover la socialización política de las clases populares y el desarrollo de las libertades individuales, así como las transformaciones socio-económicas de tendencia igualitaria”, y adelanta que esto supone “inyectar nuevos contenidos a la cultura política de la izquierda que, a su vez, respondan a las ofensivas culturales conservadoras de carácter tecnocrático y neo-liberal”⁹⁷. Y parece coincidir con de Soto en la futilidad de intentar acordar proyectos nacionales, cuando afirma que “la consecución de nuevos consensos en torno a proyectos colectivos, sólo podrá promoverse desde estructuras políticas próximas, representativas y globales, como son las locales y regionales”.

Llama la atención que un mismo proceso (la descentralización del Estado) pudiera servir a objetivos tan disímiles. Lo primero que sugiere es que el mismo término es utilizado para denotar procesos muy diversos de reorganización institucional. Otra interpretación es que se trata de un proceso objetivamente contradictorio que conlleva desarrollos opuestos simultáneos. Una tercera sería que el contenido mismo de un proceso de descentralización puede asumir cualquiera de esos desarrollos alternativos

96 Hernando De Soto, op. cit., 1987, p.308.

97 Jordi Borja *et al*, *Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local*, ICI-FLACSO-CLACSO, Buenos Aires, 1987, p. 24.

o diversas combinaciones de los mismos, y que depende de las condiciones de partida o de otros factores que sea uno u otro el que prime.

Si esto último es lo real, entonces deberíamos encontrar en los trabajos sobre el tema no sólo una especificación del contenido sustantivo de la descentralización propuesta sino también una cuidadosa especificación de las condiciones bajo las cuales se propugna la descentralización como una forma superior de organización para la sociedad en su conjunto o para determinado sector social bien determinado. En cualquier caso, deberíamos revisar críticamente y descodificar toda propuesta de descentralización “en general”, o toda defensa incondicional de las virtudes de la descentralización.

Sin embargo, en la literatura reciente se tiende a dejar sobreentendido el sistema de conceptos que darían contenido a la propuesta, y autores de diversa orientación se empeñan en defender las virtudes de la descentralización en general. Así, nos fuerzan a hacer una lectura crítica, sobre todo de quienes se adscriben a objetivos de corte popular, pues la descentralización -como discurso ideológico o como proceso real- puede servir tanto a la reacción como a las fuerzas populares, según quién la comande, según la coyuntura, pero en ningún caso podría servir a ambas por igual.

Por tanto, propondremos que es necesario explicitar el sujeto agente o destinatario de la descentralización, y desde esa posición asumida evaluar las diversas variantes de centralización estatal en cada coyuntura concreta. Dado el nivel de generalidad en que nos movemos haremos referencia al sujeto que asumimos como “el sujeto popular”, para facilitar una discusión igualmente necesaria para diversos sectores dentro de un campo heterogéneo y por momentos contradictorio.

En todo caso, consideramos que los sectores populares y sus organizaciones no podrían tomar partido en general (en toda coyuntura y en todo país) a favor o en contra de un proceso de descentralización abstracto. Es necesario concretar su sentido, no sólo mediante el recurso de identificar a quién la propone y con qué objetivos, sino ubicándola históricamente en

el campo de posibilidades. Más aún: sea o no iniciativa popular, es necesario trabajar para darle un sentido convergente con los intereses inmediatos y estratégicos del campo popular.

En este mismo sentido, consideramos que la tarea va más allá de especificar más rigurosamente las condiciones bajo las cuales un proceso de descentralización estatal favorecería al campo popular, y que es necesario incluir explícitamente consideraciones sobre las vías para construir tales condiciones dentro y fuera del mismo proceso de descentralización.

En cualquier caso, debería evitarse la idealización de una dada forma institucional como panacea para resolver todos los problemas contemporáneos, mistificando las estructuras y olvidando a los sujetos reales, con situaciones de partida y utopías contradictorias que ninguna estructura puede permitir realizar a la vez. Para ello será también importante una vigilancia teórica que no pierda de vista el camino que lleva de la opción entre objetivos político-sociales contrapuestos a las propuestas institucionales para su desarrollo. No optar, bajo la apariencia de pensar en todo a la vez, en el sistema y no en las partes, etc. siempre implica una opción, puesto que la conjunción de situaciones de partida con determinadas reformas institucionales tiene un campo de resultados posibles que no es puramente contingente, que puede ser materia de predicción, al menos probabilística.

Pero hay otros problemas en estas propuestas pretendidamente universales, que asignan a una estructura institucional o a un modo de acción la capacidad mágica de resolver la cuestión social. En los sesenta se generalizó la propuesta teórica de que la ciudad capitalista era el "lugar de reproducción de la fuerza de trabajo", proposición en la que se cimentó un rico conjunto de conceptos como el de consumo colectivo, la politicidad de los nuevos movimientos reivindicativos, etc. Pero fue más tarde que se hizo evidente que, más que una hipótesis teórica derivada del sistema de pensamiento marxista, era una hipótesis del pragmatismo político, presentada teóricamente para fundamentar las más amplias alianzas en las

ciudades europeas contra el Estado representante del capital monopolista. Y esa propuesta política se generalizó (y cruzó el océano) junto con el concepto supuestamente universal⁹⁸.

Ahora se nos propone que "lo local" es "el lugar de realización de la democracia", tanto en Europa como en Estados Unidos o cualquier país latinoamericano. Y nuevamente se filtra una propuesta política, apuradamente generalizada: la de que hacer política pasa por construir consensos desde la base, en base al diálogo entre los diversos sectores particulares, evitando el antagonismo en el manejo de los conflictos, evitando que se filtren las metáforas de la guerra en la política, para garantizar la estabilidad de un sistema de normas de convivencia y de mutuo reconocimiento como legítimas de todas las identidades que estas sociedades han producido.

Si esta fuera la propuesta, la amenaza implícita del caos o del orden militar equivalen a un chantaje a las masas populares de nuestra América concreta, empobrecida y polarizada socialmente a niveles incomparables con Europa, para que limiten sus objetivos y luchas a fin de garantizar un sistema que reproduce su estado de exclusión económico-social, que acepta su voz y sus decisiones siempre que no sobrepasen límites determinados por el proyecto para la nación de las clases dominantes (ellas sí pueden tener proyecto), un sistema que más que atribuirse a la naturaleza de las cosas sólo puede justificarse por una lectura de la correlación de fuerzas (término que se pretende desechar) que, eso sí, se asume como dada.

Vigilar por el contenido político de la propuesta no implica, sin embargo, que debamos ver a toda propuesta de descentralización como perversa o instrumentada por fuerzas antipopulares, sino que debemos determinar su sentido desde el campo popular, para incorporarlo a la discusión de posibilidades en la lucha social y política.

98 Ver: Manuel Castells, *La cuestión Urbana*, op.cit., y *Estructura de clases y política urbana en América Latina*, op.cit.

2. Algunos contenidos de la propuesta de descentralización

Una manera de señalar la indeterminación del concepto de descentralización es sacar a luz sus múltiples equivalentes implícitos o explícitos y advertir que son contradictorios entre sí o que su realización simultánea es teóricamente imposible o que sólo lo sería bajo condiciones muy particulares. Veamos algunos ejemplos:

- a. **“Privatización”**: Implica que, del conjunto de funciones que habrían llegado a ser consideradas históricamente como propias del Estado, una parte importante deje de ser atribución del mismo (adiós al consumo colectivo). Esto puede implicar que la función deje de ser cumplida, o bien que lo sea con otros criterios (pasar del criterio de necesidad básica que debe ser satisfecha prioritariamente en cumplimiento de los derechos humanos, al de demanda solvente, por ejemplo) y/o que otros agentes o procesos se hagan cargo de la misma, en ámbitos similares o redefinidos. Se esgrimen la eficiencia y la reducción del gasto público inflacionario como criterios “objetivos”.
- b. **“Desregulación”**: implica que una parte de las funciones de regulación estatal de la economía sean devueltas al libre juego de fuerzas del mercado (adiós a la utopía de la planificación centralizada). Se asocia esta propuesta a la necesidad de acabar con la burocracia que asfixia la creatividad de la sociedad, y devolver la iniciativa al capital privado así como a otras formas de actividad (“informales”, etc.). Asimismo, implica que los precios de los servicios que resten estatales reflejen los costos reales y que cada uno pague por lo que recibe (o no reciba nada si no puede pagar). La libertad aparece aquí como el principio orientador de esta línea, y la necesidad pierde peso como generadora de derechos. La libertad es producida automáticamente por la institución mercado y no es asunto de lucha política⁹⁹.

99 Ver: Franz Hinkelammert, “Democracia y nueva derecha en América latina”, Nueva Sociedad, Nº 98, Caracas, 1988.

- c. **“Participación-Autogestión”**: implica que una parte de los servicios que históricamente ha venido prestando el Estado, sobre todo en el área social, pasen a ser prestados por empresas privadas que incorporan usuarios al capital (educación, medicina, seguro social, etc.) o bien por organizaciones puras de usuarios que se hagan cargo de tales prestaciones, predominantemente a nivel local. Aquí el devolver la iniciativa a la sociedad y la autarquía (generar sus propios recursos, resolver sus propios problemas) aparecen como valores principales¹⁰⁰.
- d. **“Participación-Autogobierno”**: implica redefinir las jurisdicciones políticas, dando más peso a los niveles locales (principalmente municipales) de representación política y administración. El valor que se esgrime en este caso es el de la democracia, dando a entender que se trata de una democracia más directa, y que posibilita el control de los representantes por los representados.
- e. **“Participación-control del Estado”**: implica revisar el grado de centralización (excesiva) que han alcanzado nuestros Estados en materia administrativa, propiciando que se pase a niveles locales o regionales todo lo que sea factible sin afectar negativamente (en general se supone que mejorando) el cumplimiento de las funciones estatales. Los principios que se afirman son el de la eficiencia administrativa y el de la facilidad de control del Estado por la sociedad.

100 Ver, por ejemplo: Andrés Yurjevic, “La necesidad de una tecnología que promueva la participación popular”, *Ideas y acción*, Nº 177, 1987/6 (citado en IRED/FORUM, Nº 28, Lima, 1988). Allí se dice: “se trata de que, simultáneamente, el pueblo asuma sus necesidades, produzca los bienes que necesita y, a través de ese proceso, se desarrolle él mismo haciéndose cada vez más capaz de enfrentar problemas mayores”. La falacia de este razonamiento estriba en que la socialización, aún comenzando desde grupos locales, de la satisfacción de necesidades, lleva necesariamente -hasta donde la historia nos permite predecir- a un desarrollo de la división del trabajo que parece siempre requerir formas no solidarias de mercado, pero también al desarrollo de relaciones estatales! Se reedita la confusión de una utopía con formas institucionales supuestamente realizables. Sobre esto ver: Franz Hinkelammert, *Crítica a la razón utópica*, op. cit.

- f. **“Reconocer las particularidades”**: implica institucionalizar la conflictualidad social de modo que los intereses particulares diferenciables territorialmente se expresen no por la mediación política general sino directamente, a través de la organización de las comunidades locales. Esto afirma el principio de **auto-representación** y, consiguientemente, la posibilidad de evitar una generalización ficticia de las identidades (como supondrían los esquemas basados en clases o en la “ciudadanía”, etc.).
- g. **“Construcción de consensos desde las bases”**: implica crear agregaciones sociales de tal manera que dentro de ellas pueda darse que el interés común (local) prime por sobre las diferencias internas, facilitando que la sociedad comience a practicar exitosamente la concertación social. El principio que aquí se afirma es el de la **concertación social** como mecanismo de estabilidad democrática.

Cuáles de estos sentidos propugnan las diversas propuestas de descentralización, cuáles son adversos y cuáles favorables al campo popular en cada coyuntura; cómo hacer para que sea uno y no otro el sentido del proceso real, esa es la cuestión que no podemos soslayar.

3. El contexto ideológico de la propuesta de descentralización

El neoliberalismo es sin duda la corriente ideológica que impulsa la propuesta de descentralización con fuerzas materiales (las presiones económicas y políticas de gobiernos centrales y del FMI, con el acompañamiento del BM y del BID, pero también el poder militar)¹⁰¹.

101 Ver: Gordon Sumner *et al*, *Una estrategia para latinoamérica en la década del 90*, segundo documento del Santa Fé, aparecido en agosto de 1988, y previsto como guía para el gobierno de Bush. Allí se dice: “El sistema latinoamericano es estatista por naturaleza aún cuando lo gobiernen representantes elegidos democráticamente.(...) el problema subyacente es cultural: la disputa acerca de cuál es el mejor sistema. Por eso, la cuestión no es sólo sobre las formas y procedimientos para la elección de gobernantes (...) deben reducirse al mínimo las fuerzas enemigas al desarrollo de la

Por otro lado, encontramos que la socialdemocracia y en parte la democracia cristiana parecen más proclives a mantener las funciones "clásicas" del estado como regulador, mediador y árbitro de la conflictualidad social, aunque la crisis económica y la deuda externa imponen a sus gobiernos -a través de procesos objetivos o por la acción del FMI, el BM, y la presión de gobiernos de los países capitalistas centrales- una mayor adecuación a la estrategia que viene del norte.

La organización de la sociedad civil aparece con fuerza variable en estas corrientes, pero siempre desde la perspectiva de cooptación por el estado. Por otro lado, de hecho, la propuesta neoliberal, que aparentemente es antiestatista a ultranza y se funda en el principio del mercado total, implica el fortalecimiento de las funciones represivas del estado y su instrumentación para el proyecto de las clases propietarias más concentradas¹⁰² (en esta etapa de extroversión de nuestras economías, aparentemente el capital nacional no requeriría del estado de la misma forma que fue en etapas de introversión).

Por otro lado, en el seno del campo popular ha cobrado impulso una corriente compleja, que por momentos tiene matices anarquizantes, en tanto se visualiza al estado como entidad adversa por naturaleza al interés popular, y se afirma el protagonismo desde las bases como eje de redefinición del sistema social.

Las corrientes teórico-ideológicas denominadas por algunos autores como "post-marxistas" tienden, ambivalentemente, a afirmar las posiciones

democratización (...) reconocer la necesidad de que los gobiernos que intentan crear sistemas democráticos, proscriban a los partidos antidemocráticos (...) alentar el desarrollo de la empresa privada en Latinoamérica e intentar acelerar la privatización de las empresas paraestatales (...) establecer programas de ayuda a la democracia entre la burocracia estable, incluyendo a las Fuerzas Armadas...". El Gramscismo y la Teología de la Liberación aparecen como enemigos en la lucha cultural que nos preparan. (fuente: Página/12, Buenos Aires, 13 de noviembre de 1988)

102 Ver: Franz Hinkelammert, "Democracia, estructura económico-social y formación de un sentido común legitimador", en: José L. Coraggio y Carmen D. Deere (Eds.), *La transición difícil*, op. cit.

socialdemócratas -mediante la construcción de un paradigma societal centrado en la concertación y la democracia política como sistema de normas cuya estabilidad se convierte en el objetivo principal- y por otro lado a privilegiar los "nuevos movimientos sociales" por relación a la sociedad política y a las organizaciones de clase.

Si se pretendiera asumir una posición científica objetiva, parece una tarea imposible decidir si la descentralización del estado es en general una alternativa superior a la centralización, tanto en términos de una eficacia sistémica indeterminada social y políticamente, como desde la perspectiva de un proyecto popular. De lo que se trataría es de determinar grados y formas de centralidad de los diversos ámbitos articulados de decisión y de concertación/lucha. No puede hablarse rigurosamente de "descentralización" a secas. Debería especificarse de qué funciones o relaciones se está proponiendo una descentralización. Asimismo deberían plantearse las formas y condiciones concretas de la descentralización propuesta. Pero, lo que es más importante, es necesario situar las propuestas en el contexto coyuntural de cada sociedad. No pueden producirse fórmulas idénticas para un Chile gobernado por Pinochet y para el Chile post-Pinochet o para Brasil y Uruguay¹⁰³.

El contenido ideológico de las diversas propuestas de descentralización puede ser esclarecido cuando se las ubica como parte del doble movimiento que viene predominando en las ciencias sociales latinoamericanas: el desplazamiento que se pretende en los órdenes de determinación de los procesos sociales, de la centralidad de lo económico a la centralidad de lo político, por un lado, y, dentro de lo político, el desplazamiento de la problemática de la revolución social a la de la estabilización de un determinado conjunto de instituciones denominado democracia.

103 Ver: Carlos Pérez Arrarte y José María Alonso, "Cuál es el espacio para el desarrollo local y regional?", en: "Descentralización y desarrollo local", Cuadernos del CLAEH, #45-46, Año 13, Montevideo, 1988; Silvio Mendez Zancheti, "Quarto poder ou autonomia municipal?", Espaço & Debates, 19, San Pablo, 1986; Vicente Espinoza *et al*, "Poder local, pobladores y democracia", Proposiciones, 12, Sur, Santiago, 1986.

En efecto, parece que se estuviera dando en el campo de la ciencia (¿o doctrina?) política una situación comparable a la que se dió en algún momento en el de la economía. Entonces se planteaba el modelo común de una economía en equilibrio como utopía a la cual o bien el libre juego de las fuerzas del mercado o bien una planificación estatal centralizada podrían conducir. Se discutía acerca de las vías o del sistema institucional capaz de facilitar y sostener el equilibrio, pero no las posibilidades o virtudes del equilibrio mismo.

Quienes postulaban que las instituciones de un socialismo estatista eran las únicas capaces de garantizar el equilibrio veían en la propuesta neoclásica la representante de la lógica del mercado y anticipaban que en países con una alta heterogeneidad estructural como los nuestros, los intentos de implementar tal propuesta sólo podría conducir a un proceso de concentración y centralización del capital, a una mayor dependencia externa y a la exclusión del sistema moderno de crecientes mayorías junto con la multiplicación y exacerbamiento de todo tipo de desigualdades.

Ahora se plantea la utopía de una democracia que se autoreproduzca mediante el libre juego de las fuerzas políticas dentro de un marco institucional que bien podríamos denominar el "mercado político". Y, hoy como ayer, podríamos predecir que dicha propuesta, implementada a partir de las condiciones sociales y políticas de partida de nuestros países, sólo puede conducir a la concentración y centralización del poder en pocas manos. Asimismo, tal como los neoclásicos en la economía, hay quienes plantean que el libre juego de fuerzas a partir de la situación de partida conducirá al equilibrio estable del sistema. Otros advierten las dificultades del punto de partida y por tanto propugnan ciertas intervenciones que posibiliten el "despegue" del sistema bloqueando los mecanismos antidemocráticos: el "pacto" político¹⁰⁴.

104 Ver: Mario R. Dos Santos, "Pactos en la crisis. Una reflexión regional sobre la construcción de la democracia", en: *Concertación político-social y democratización*, Mario R. Dos Santos (comp.), CLACSO, Buenos Aires, 1987, pag. 17.

Si bien los planteamientos de un socialismo estatista están hoy lejos de concitar las emociones de las masas e incluso de la mayoría de las corrientes de izquierda, es obvio que la propuesta centrada en la lógica de estabilidad del sistema democrático escamotea un hecho esencial: las posibilidades teóricas (y prácticas) de estabilización política sobre las bases de estas sociedades y economías altamente heterogéneas y polarizadas son prácticamente nulas, salvo que se postule la autonomía total de lo político¹⁰⁵.

Es más, así como rechazábamos las posibilidades de que la competencia y el cálculo en el margen nos sacara del subdesarrollo, debemos hoy ver críticamente una propuesta que de hecho vendría a reestructurar el poder de las minorías a partir del juego político "amplio", del diálogo generalizado, de la concertación y los acuerdos parciales y ocasionales a los que se debería llegar respecto a los múltiples y localizados asuntos de interés en que se fragmentaría la conflictividad social.

Esa propuesta implica eludir la cuestión de la articulación de fuerzas sociales en campos antagónicos, orientados por un enfrentamiento central que reordenara las múltiples oposiciones parciales y les diera un sentido estratégico. Más bien se nos propone la figura de un campo multipolar, indefinido teórica y políticamente, donde todos tienen en común el jugar "libremente" en un mismo espacio.

Tal vez sea ir contra la corriente que parece predominar en el escenario de las ciencias sociales, pero consideramos que la revolución social y política no es una antigualla ideológica sino una posibilidad estructuralmente instalada en nuestro subcontinente. Que los conflictos antagónicos -agudizados por la crisis económica- no pueden eliminarse por la voluntad teórica. No estamos aquí cayendo en la oposición entre reforma y revolución a que se ha querido reducir las alternativas. Ese no es el asunto. De hecho, el camino de las reformas bien puede llevar a plantear con mayor fuerza y

105 Sobre la imposibilidad de separar lo político de lo social, ver: Mario Dos Santos (Comp.), *Concertación político-social y democratización*, op. cit.

posibilidades la alternativa revolucionaria, y la alternativa revolucionaria puede finalmente centrarse en realizar reformas importantes al sistema.

Se habla de que el Estado centralizado "significa hoy una expropiación política de las clases populares"¹⁰⁶, pero pretender expropiarle al campo popular la posibilidad (y la amenaza) de una revolución social y política, en condiciones históricas en que el sistema capitalista sólo puede ofrecer más miseria y más dependencia es, de hecho, dejarlo sin utopías movilizadoras.

La movilización y organización popular sólo podrían provenir así de acciones colectivas sin otro proyecto que la resistencia a la agudización de las carencias, al avasallamiento aún mayor de sus derechos legítimos. Pero sin una utopía que provea guías estratégicas para la acción, acordes con las necesidades y valores más sentidos de nuestros pueblos, difícilmente podría impulsarse el tipo de acciones masivas y orientadas que requiere la transformación de la situación de deprivación socio-económica y cultural de las grandes mayorías.

Aquellas propuestas neoclásicas propugnaban que -dentro de la utopía del progreso infinito- todos podríamos llegar a ser empresarios con sólo participar eficientemente de la competencia económica dentro de las reglas del juego del mercado. Estas otras propuestas nos proponen que todos podemos llegar a ser ciudadanos plenos si participamos dentro del orden y las normas del régimen establecido. Y se propone una participación abstracta como panacea para asegurar ese resultado.

Es en este contexto de ideas que se plantea la descentralización del Estado y en particular la reestructuración de sus ámbitos territoriales, privilegiando las escenas locales -y el municipio-, como parte de una reforma capaz de canalizar y promover tal participación, y como aspecto de un proceso de institucionalización de la participación popular en la democratización de nuestras sociedades.

106 Ver: Jordi Borja *et al*, op.cit. p.35.

Esta propuesta y las políticas concretas de descentralización del Estado no surgen de las luchas desde las bases sociales. En todo caso son también una interpretación ideológica o teórica del sentido de tales luchas por parte de algunas corrientes de la sociedad política o de la sociedad civil (algunas corrientes religiosas, por ejemplo).

Claro que podemos rastrear como continuidad una corriente del pensamiento revolucionario que siempre propuso limitar al Estado y restituir a la sociedad sus poderes. La cuestión, sin embargo, es si el auge actual de las propuestas de descentralización del Estado es un movimiento autónomo de tal pensamiento volviendo a sus raíces, si es el resultado de un diagnóstico revisado de nuestras realidades y de la estrategia para transformarlas según la misma utopía, o de una convergencia tal vez involuntaria con una iniciativa originada en el interior del proyecto de dominación.

Es evidente que la propuesta fuerte, la que viene a poner el tema en el campo de decisiones efectivo del Estado es la neoliberal. Más bien las corrientes populares intentan cabalgar sobre la propuesta que viene del BM, del BID, de la Administración Reagan, de Hernando de Soto y su "Otro Sendero". Al menos en América Latina, creemos que la propuesta no viene tanto como respuesta original a la falta de democracia y participación sino como expediente para fortalecer la tendencia a desarmar, y no a reformar, a ese mismo Estado que costó una larga lucha popular arrancar a las clases dominantes de A.L.

En todo caso, en el espacio discursivo abierto alrededor de la descentralización se advierten convergencias y falacias comunes que conviene señalar para eventualmente despejarlas y retomar la cuestión con mayor claridad.

4. Algunos problemas de las propuestas de descentralización

La propuesta tiene muchos problemas obvios, que no dejan de ser mencionados por unos u otros impulsores de la descentralización a secas

pero que, sin embargo, no les hacen cuestionar la propuesta misma. Dado que, a pesar de la debilidad teórica de los análisis, se hacen propuestas concretas de acción social y política sobre esa base, creemos necesario contribuir parcialmente para mostrar la necesidad de una apreciación más balanceada de las posibilidades de esa propuesta para el campo popular. Veamos algunos de los problemas que encierra una defensa cerrada de la descentralización del Estado:

4.1. La descentralización territorial como respuesta a la heterogeneidad

El reconocimiento de la heterogeneidad social sectorial aparece como una reacción a las concepciones que homogeneizaban apriori la sociedad y, en particular, reducían lo popular a las clases trabajadoras, y plantea como un cambio saludable el surgimiento de movimientos sociales que coaligan intereses supuestamente sí homogéneos (etnia, género, etc.) en una acción reivindicativa común. Pero también hay quienes postulan que la nación es una homogeneización apresurada de nuestra heterogénea realidad social y plantean la necesidad de que el Estado reconozca la heterogeneidad territorial, que debería verse expresada en la organización diferenciada de intereses locales diversos. Así, el municipio sería “el actor estatal especializado en la diferencia”¹⁰⁷.

Efectivamente, desde la perspectiva de la reivindicación, parece necesario dar voz propia a las zonas marginadas por las políticas nacionales del Estado. Pero como -por su propia mecánica- para plantear reivindicaciones de intereses hacen falta instancias estatales accesibles, con capacidad de asignación de recursos o de resolución de normas, esta nueva autorepresentación requeriría de una consecuente regionalización de las relaciones estado-sociedad, con lo que el Municipio u otras instituciones existentes deberían ser dotadas de esas capacidades a través de la descentralización.

107 Ver: José Arocena, “Discutiendo lo local: las coordenadas”, Descentralización y desarrollo local, Cuadernos del CLAEH, #45-46, Año 13, Montevideo, 1988.

Sin embargo, podríamos argüir de otra manera. Habida cuenta de las innumerables clasificaciones del todo social que podríamos hacer si tomamos las diversas variables que registran heterogeneidad en la población, no parece legítimo ponerlas a todas en un pie de igualdad ni privilegiar unas sobre otras sin una teoría general del cambio social. Al menos las postulaciones sobre la centralidad de la clase obrera se basaban en una teoría general de las sociedades capitalistas y de sus posibilidades de transformación. Que la validez de tales teorías y en particular de algunos de sus teoremas y corolarios políticos estén en discusión y revisión no nos dispensa de plantear teorías alternativas¹⁰⁸.

Sin duda que tales teorías deberían tener un nivel de generalidad que permitiera abarcar las múltiples formas de desplegarse las contradicciones sociales como conflictos, las diversas posibilidades de articulación y superación de los mismos. Y difícilmente se podrían reducir a señalar la nueva identidad central, sin remitirla al movimiento profundo de la sociedad, lo que nos llevaría a la necesidad de alguna "anatomía" de la misma. Sin embargo, cuando leemos algunos de los trabajos referidos a la descentralización parecería que suponen esa nueva centralidad sólo que sin una rigurosidad que permita poner a prueba sus aseveraciones.

La mayor parte de las afirmaciones sobre la relevancia de las identidades regionales o locales y de las bondades de ese nivel organizativo para la democratización o el desarrollo, se basan en proposiciones aisladas, que pueden fácilmente ser contestadas por otras tantas proposiciones aisladas de igual grado de rigurosidad o bien por ejemplos históricos contrarios.

4.2. La resistencia como eje de acción

Pero no se trata solamente de propugnar un desarrollo sistemático de las ideas. Se trata también de establecer los presupuestos centrales de las propuestas programáticas. La propuesta centrada en la afirmación de las

¹⁰⁸ De hecho, muchos que niegan la centralidad del "ser obrero", afirman sin sustentación la del "ser vecino".

identidades abstractas, en que se puede descomponer analíticamente cualquier población, parece más proclive a plantear **estrategias de resistencia**, de afirmación de la persona en momentos de disolución de estructuras y valores, de supervivencia en una época de crisis, en una época en que la perspectiva del desarrollo ha perdido momentum, en que el Estado aparece sin recursos (y entonces, ¿quién va a querer gobernar?).

En cambio, una perspectiva centrada en la anticipación de un sujeto popular empeñado en **plantearse como alternativa de poder, hegemonizando un nuevo orden**, ve la necesidad de que las identidades populares se concreten en organizaciones reales y por lo tanto articuladoras, para poder plantearse como sujeto nacional, como artífice de una efectiva autodeterminación, como alternativa hegemónica a las minorías dominantes, y lleva a otro tipo de apreciaciones y proposiciones, pues define otra problemática práctica.

Así, se verá con preocupación que la bandera de lo local o regional lleve a una homogeneización ficticia de las estructuras sociales, en favor de las clases dominantes. A la vez, lejos de propugnar una homogeneización apriorística, se planteará la necesidad de hacerse cargo de la heterogeneidad estructural de nuestros países desde una perspectiva no particularista sino global, buscando no la fragmentación/separación sino la unidad posible/ articulación de las múltiples identidades del campo popular.

Asimismo, se verá con preocupación las propuestas de descentralización fundadas en las bondades de que cada uno "busque solución a sus propios problemas", en el contexto de una descentralización de responsabilidades pero no de recursos ni atribuciones reales de control, a la vez que se continúa perdiendo autonomía y drenando recursos nacionales en nombre de un comportamiento "responsable" en el mundo internacional (aceptación de las políticas de ajuste y pago de la deuda), lo que no sería asunto local...

4.3. Fortalecer la heterogeneidad como base de la democratización

La variante de la descentralización que se concentra en la redefinición de competencias estatales a nivel territorial parece desconocer un punto de

partida que puede convertir esa propuesta en nueva fuente de desigualdades y de contradicciones dentro del campo popular. Las enormes desigualdades económicas cristalizadas entre comarcas, ciudades, y regiones en general, hacen ilusorio pensar que un sistema con fuerte peso local en las decisiones conducirá a una mayor igualdad y solidaridad en la sociedad. Se privilegia el potencial de solidaridad local, pero no parecen advertirse las dificultades para frenar la competitividad y pugna entre habitantes de diversas zonas del país.

La crisis agrava esto, pero aún sin ella, la propuesta de incrementar el poder de decisión local sobre asuntos económicos, condición para una efectiva autonomía de esa instancia del Estado, pondría a la mayoría de los poderes locales en condiciones de débil negociación con el capital, cuya cambiante espacialidad amplía su movilidad territorial, permitiendo un continuo chantaje sobre los poderes locales, forzados, por ejemplo, a reducir su carga impositiva para lograr empleos en la competencia con otras comarcas o regiones.

Una situación estructuralmente diversa se da en el caso de Cuba, donde el proceso inversionista dirigido por el Estado nacional ha redefinido el punto de partida, posibilitando una reducción drástica de las desigualdades entre localidades y donde se ha construido una trama de niveles, desde la autogestión y el autogobierno locales, hasta llegar a la Asamblea del Poder Popular, en que las grandes cuestiones nacionales (y no las locales) son encaradas por los representantes de los poderes locales en conjunto. A esto debe agregarse la encarnación de valores y de un proyecto revolucionario como un nuevo sentido común de los ciudadanos que no anula pero reubica las motivaciones por el interés particular en una posición diversa a la mayoría de nuestras sociedades y sectores populares.

En otro orden de cosas, la heterogeneidad no es un valor en sí. Por ejemplo, ¿podría afirmarse que la proliferación de sectas religiosas dirigidas desde Estados Unidos, generalmente atrincheradas a nivel rural-local, es un rico desarrollo de la heterogeneidad del pueblo, cuando vemos los efectos que han tenido sobre la constitución de la conciencia

campesina? En cambio, cuando las comunidades eclesiales de base trabajan a nivel local no lo hacen para dividir y ciertamente apuntan a homogeneizar al "Pueblo de Dios", fortaleciendo algunas de sus identidades positivas, según una estrategia ideológica con resultados políticos muy diversos al de las sectas. Que no tengan una estrategia política en sentido lato, o que no hagan suyo el problema de la articulación y recomposición de la heterogeneidad como sujeto político, es otro asunto.

4.4. La separación entre "lo local" y la autodeterminación nacional

No deja de llamar la atención que, en una época de acelerada centralización del capital y del poder político internacional, en que la tarea de autocentrar nuestras sociedades parece requerir como escala mínima la región latinoamericana¹⁰⁹, se esté acompañando o propugnando la descentralización de nuestros estados nacionales sin hacer un planteo completo de cómo puede salvaguardarse que ese aspecto de la democratización conduzca a una autodeterminación efectiva.

Una cuestión básica que debería plantearse es cual sería el efecto sobre nuestra capacidad de autodeterminación de implementar tal descentralización de una u otra manera. Igualmente respecto a la capacidad de los sectores populares para hacer valer sus intereses mayoritarios en la sociedad. Porque, en general, en los planteos de descentralización del estado se deja de lado la relación entre la conformación de un estado nacional menos centralizado y la posibilidad -que también debería preocuparnos institucionalizar- de la autodeterminación nacional.

Cierto es que la mayoría de los gobiernos nacionales han operado como mediadores de la articulación dependiente al sistema capitalista, pero esto no se resuelve fragmentando las fuerzas populares en las instancias

109 Ver: Carlos Ominami, *El tercer mundo en crisis*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987, Cap. VI.

locales, para que ejerzan una soberanía miope ocupándose de controlar las condiciones inmediatas de reproducción de su “vida cotidiana”. Por el contrario, requiere revitalizar las luchas populares encaminadas a asumir lo estatal, lo que implica que se planteen como alternativa efectiva de poder nacional, lo que difícilmente podrá lograrse a partir exclusivamente de los asuntos municipales. Tal como lo vemos, es incoherente plantear la posibilidad de una democracia auténticamente popular sin incluir la soberanía popular y la autodeterminación nacional como condición simultánea de su realización.

Por el contrario, quienes propugnan la descentralización como opción en un juego suma-cero, pueden llegar a afirmar que los “poderes locales” deben tener no sólo autonomía sino incluso autarquía, o al menos ser capaces de tener sus propias relaciones externas. Si esto suena a ridículo, de hecho es lo que se viene haciendo cuando los gobiernos locales (provinciales o municipales) han contraído deudas directamente con organismos internacionales. Si de por sí los gobiernos nacionales parecen incapaces de oponerse a las presiones y dictados del FMI, podemos imaginar lo que pasaría con gobiernos provinciales o municipales.

4.5. La idealización de la vida cotidiana y de la comunidad primaria como forma de sociabilidad y como matriz de constitución de actores sociales

Uno de los supuestos en que se basa la propuesta de descentralización, vista como conformación de ámbitos locales de organización social, es que en estos se determina una identidad nueva, con un rico potencial para la constitución de ciudadanos libres, capaces de reconocerse directamente gracias a la “escala humana” de lo local¹¹⁰.

Si bien es cierto que la vida social en relación a la comunidad primaria tiene especificidades importantes y que -para una teoría de las identidades centrada no en esencias sino en relaciones- efectivamente es el lugar de

110 Ver: Max-Neef *et al*, op.cit.

constitución de un aspecto diferenciado de la identidad popular, no resulta autoevidente que esta identidad parcial sea intrínsecamente superior a otras (la de clase, la de género, la étnica, la generacional, etc.) ya sea desde la perspectiva de la democracia política, desde la perspectiva de la autodeterminación nacional, o desde la perspectiva de la revolución social.

Aparentemente, a partir de una utopía de hombres libres, vinculados sin mediaciones, se pretende construir ya y ahora ese mundo como alternativa real, lo que implica el doble movimiento de afirmar lo interpersonal directo, no mediado ni por el mercado (la posibilidad del trabajo directamente social, comunitario) ni por el Estado (la ausencia de relaciones de poder político), y a la vez negar esas instituciones de mediación económica y política, pretendiendo que son superfluas.

Esto desde la perspectiva liberadora, porque desde la perspectiva neoliberal se reconoce la necesidad de mantener y desarrollar la mediación mercantil, y toda la artillería se concentra sobre la mediación política estatal. La utopía del mercado total no puede en esto confundirse con las utopías humanistas, basistas, localistas en general, aunque su confluencia alrededor de las virtudes de la descentralización del Estado son inocultables.

Las falacias de este pensamiento deberían ser evidentes. La vida cotidiana, las relaciones interpersonales, no son un sistema real de relaciones locales separables de la totalidad social. Ni nuestro horizonte práctico ni el ideológico-cultural son locales, en un mundo donde los medios nos homogeneizan a escala intercontinental, ni las tecnologías (y su vertiginoso cambio) -que entran de múltiples maneras en nuestras prácticas cotidianas- son resultado de procesos controlables por los "actores locales", ni las fuerzas económicas y políticas que condicionan nuestra vida cotidiana son locales sino mundiales o por lo menos nacionales.

La posibilidad de ese mundo local, constituido por hombres libres que se autogobiernan, es una utopía basada más en una visión de un pasado

idealmente reconstruido de la humanidad (la comunidad primitiva, embellecida con los adelantos de la técnica moderna) que en los posibles desarrollos de la humanidad concreta. Por lo demás, su sustento es puramente ideal en tanto no nos muestra cómo esta realidad puede, por su propio proceso contradictorio, llevarnos a ese estado idílico.

Hasta donde sabemos, no hay postulación de leyes objetivas que indiquen la tendencia a la fragmentación del mundo, sino más bien a su unificación e integración¹¹¹. El problema es: ¿quién va a hegemonizar ese proceso mundial?, ¿desde qué valores se va a organizar esa nueva sociedad mundial?, ¿qué articulación van a tener lo mundial, lo regional (nacional) y lo local?. Y, consecuentemente, el problema es: ¿qué hacer para orientar ese proceso en un sentido favorable para las grandes mayorías?.

Tal como lo vemos, no será ni la identidad comunitaria local ni ninguna otra la capaz de por sí de centralizar las fuerzas populares capaces de disputar la hegemonía de ese proceso. Y sería tan falso afirmar que es la identidad central como negarle pertinencia y eficacia. Pero también somos "ciudadanos del mundo", como nos recuerdan algunos movimientos sociales (los de derechos humanos, los que luchan por el desarme, algunos ecologistas, por ejemplo).

De lo que se trata es de articular, de unificar-diferenciando, estos múltiples niveles y formas de ser de lo popular. Y esto tiene una dimensión utópica, una dimensión teórica, pero fundamentalmente una dimensión práctica de lucha, hoy y ahora, donde confundir los momentos analíticos del pensamiento sobre la realidad con las formaciones reales mismas puede ser la mejor manera de permitir la filtración de las ideologías dominantes en el campo popular.

111 Se viene afirmando especulativamente que la biotecnología y la informática van a generar una revolución social que viabilizará la autonomización de los mundos locales. Ver: Alvin Toffler, *La Tercera Ola*, P&J Editores, Barcelona 1980. Sería interesante contraponer estos ejercicios de imaginación con el que pudo hacerse hace 40 años, cuando apareció la TV, y se la pudo haber pensado como instrumento de liberación y socialización bajo un signo popular. Pensemos en las fuerzas que desató la propuesta de un nuevo orden informativo internacional, si bien la tecnología lo permitiría...

4.6. La supuesta viabilidad de la autonomía local

Se afirma que lo local es un nivel privilegiado para que las masas “busquen también una solución a sus propios problemas” o para “la búsqueda autónoma de alternativas de desarrollo local”¹¹². Se puede entender que esto vale para algunos problemas muy específicos que son resolubles con acciones o recursos locales. Pero cualquier apreciación de los problemas reales de una comunidad integrada a la sociedad, incluso en posiciones periféricas, subordinadas, hace dudar sobre la relevancia de esta propuesta.

¿O es que una plaga u otros equilibrios ecológicos deben ser atendida con el saber local exclusivamente, dejando fuera las instituciones de investigación ecológica y sus propuestas? ¿O es que realmente se propone descentralizar la elaboración de programas escolares y métodos de enseñanza para que éstos sean elaborados según el buen saber y entender de los padres de familia locales? ¿O es que no son también problemas de la vida cotidiana local la inflación galopante, los cambios brutales en la tecnología y los precios, la deuda externa, la descapitalización productiva y el paso a la especulación a nivel mundial del capital más concentrado, la invasión cultural de los medios masivos de comunicación?

Por lo demás, cuando se propugna esta autonomía y autarquía local, ¿en qué lugar de América Latina se ubica esa comarca con sus propios laboratorios biológicos, su propio canal de televisión, su matiz cultural sobre una matriz básicamente ya homogénea, su capacidad de incidir en las políticas estatales a partir de su posición en un sistema ya institucionalizado de intereses?

4.7. La indeterminación de “lo local”

Por momentos parece que lo que se propone es una reforma del Estado (bajo la forma de reorganización territorial de sus competencias), para que

112 Ver: Rigoberto Rivera, “Gobiernos locales y desarrollo”, en: *Gobierno local y participación social (debate desde una perspectiva agraria)*, Varios autores, GIA, Santiago, 1988, p.48.

cumpla más eficiente y democráticamente (con mayor posibilidad de control popular) sus funciones. Pero esto nos lleva a un viejo problema en el campo de la "ciencia regional": la determinación de un esquema óptimo de asignación de funciones a jurisdicciones definidas territorialmente, donde uno de los factores sería la regionalización del problema que encara cada función del Estado, el ámbito de las causas de su reproducción, el de los agentes y recursos requeridos para su solución o gestión, etc.¹¹³.

Así, el ámbito territorial más adecuado para resolver los problemas de producción de energía no sería el mismo que el de su distribución, pero deberían estar articulados convenientemente. Ni la regionalización de la producción y distribución del agua potable es similar a la de la política de precios agrícolas. Ni podemos regionalizar internacionalmente las relaciones exteriores o la cuestión de la deuda. Ni la necesaria regionalización del sistema educativo implica la creación de feudos locales donde se imponga una enseñanza en función exclusivamente de necesidades de la producción local. Ni la asimismo necesaria regionalización de la defensa nacional implica abandonar la necesidad de un comando nacional y una estrategia común. Ni la autodeterminación nacional o la lucha por un nuevo orden económico internacional parecería adecuarse a los ámbitos municipales de organización social. Ni podemos establecer umbrales fijos para el tamaño de un municipio y propugnar que el Estado de Río de Janeiro se fragmente según dicho umbral, o que dicho umbral sea similar para una sociedad local urbana o para una rural, etc. etc.

No podemos tampoco presuponer que la negociación de los salarios sería mejor llevarla a cabo a nivel local, para que los trabajadores en zonas con mejores recursos puedan reclamar mayores ingresos (y los de zonas sin recursos morir o migrar)¹¹⁴, salvo que implícitamente estemos

113 Ver: José L. Coraggio, *Territorios en Transición*, op. cit. 1988, cap. 1 y 5.

114 Para un punto de vista diferente, ver: Crispi y Durán, "Gobierno local, desarrollo rural y participación: algunos alcances para el Chile democrático", en: *Gobierno local y*

reinstalando el principio de que el mercado es el mejor asignador de recursos y lleva a la distribución equitativa del valor entre los factores de la producción localizados.

Pero, sobre todo, no podemos suponer que la organización según regiones (ámbitos locales) homogéneas sea la más eficaz para afirmar la capacidad de resolver los propios problemas. ¿Cómo encontrar soluciones propias a los problemas de un centro urbano, basado en las actividades de transformación y de servicios de una región agrícola, si la cuestión agraria queda en manos de los diversos municipios vecinos? ¿Cómo contribuyó a la democracia y a la organización de un sujeto antidictatorial la segregación de Santiago realizada por la dictadura de Pinochet?¹¹⁵

Todo esto parece indicarnos que, más que la dicotomía nacional-local, debemos encarar, desde la perspectiva de la administración, de la participación, etc. cuál es la trama de regionalizaciones articuladas más adecuada para objetivos particulares o sistémicos bien determinados que, además, siempre serán diversos según el sector social que se suponga como sujeto de la decisión.

En otros términos, un mismo grupo localizado tiene tantas "identidades territoriales" como relaciones (y regiones) en las que esté inserto. Por lo que reducir "lo local" a la agrupación culturalmente homogénea, o a un autoreconocimiento de pertenencia a un lugar, sería homogeneizar demasiado rápidamente la identidad de base territorial que se propugna como decisiva. Y, sin embargo, sobre estas débiles bases analíticas, hay quienes afirman la bondad intrínseca de "lo local" por sobre lo nacional, desde la perspectiva de la eficiencia administrativa, de la democracia, de

participación social(debate desde una perspectiva agraria), op. cit.

115 Sobre esto ver: Eduardo Morales y Sergio Rojas, "Sectores populares y municipio", ponencia presentada al Seminario Europeo-Latinoamericano sobre Desarrollo Local, Montevideo, 23-26 de noviembre de 1987. Como hipótesis inicial, diríamos que la regionalización homogénea ha sido funcional para la dominación de la dictadura militar en Chile y que la democratización tenderá nuevamente a la heterogenización, lo que a su vez sería funcional para un proyecto de hegemonía popular.

la autodeterminación o de cualquier otro criterio que se presente como válido.

4.8. La “identidad local” como base para el desarrollo y la democracia

Cuando se afirma una tesis a cómo dé lugar se cae una y otra vez en argumentaciones falaces. La asociación que podría existir entre descentralización del Estado y desarrollo económico, comparando países -con historias del Estado tan diversas que de hecho hacen espúreas estas correlaciones-, llevaría a afirmar que la descentralización del Estado producirá el desarrollo¹¹⁶. Se afirma así el alto valor de “lo local” como ámbito de constitución de actores para el desarrollo¹¹⁷.

Si pretendemos que los agentes del desarrollo sean los propios sectores populares, ¿qué implica esta fragmentación de sus ámbitos de constitución?

¿Podríamos aceptar que la negociación local de salarios es un marco institucional favorable para la consolidación de la identidad obrera como agente de su propio desarrollo? Y ¿qué entendemos por “desarrollo”? Si aceptáramos que la reproducción de la fuerza de trabajo a niveles cualitativamente superiores es una de sus características, y que esto pasa en primer lugar por la satisfacción de necesidades básicas de toda la población, ¿no deberíamos concluir que esta perspectiva sólo puede ser asumida por una clase obrera organizada como clase nacional, e integrante de un bloque hegemónico también nacional?.

Si el desarrollo implica una gestión de los ecosistemas según una racionalidad social no orientada por la ganancia inmediata, ¿no será que la competencia entre regiones que desataría una descentralización en regiones autónomas más bien tendería a hacer funcionar los mecanismos

116 Ver: R. Rivera, “Gobiernos locales y desarrollo”, op.cit., p. 52.

117 Ver: Arocena op.cit.

depredadores de la renta diferencial con la misma o mayor fuerza que en un sistema centralizado?.

O, en otro orden de cosas, ¿qué implica para la democracia el que se fragmente el campo popular y se lo entregue -en su búsqueda de un desarrollo social- a negociaciones con las fuerzas, mucho menos fragmentadas, del capital nacional o internacional? Salvo que se presuponga que la población local podría tener un capital "cautivo" dinámico y relevante para el desarrollo de la comunidad... Pero esto sería ignorar la realidad del desarrollo del capital, cuyo paso a formas más avanzadas de acumulación viene acompañado de su creciente movilidad sectorial y territorial.

4.9. La idealización del saber local

Se afirma que cuando más cerca se está de algo tanto más fácil es comprenderlo. Según esto, nadie puede entender mejor el racismo que un racista. O se afirma sin cualificaciones que "es en el ámbito local donde serán mejor visualizadas las posibilidades de desarrollo de las actividades productivas, como un mejor aprovechamiento de los recursos naturales, infraestructura, etcétera"¹¹⁸.

Pero si no confundimos naturaleza con recurso natural y tenemos presente que la determinación y evaluación de un recurso se hace desde determinadas tecnologías, demandas a satisfacer, condiciones competitivas, etc. y sus respectivas evoluciones, y si tenemos en cuenta el marco generalizado de nuestros países donde la actividad mercantil define el desarrollo en un contexto de feroz competencia mundial -incluso en los productos que hemos considerado nuestro monopolio (¿el maíz, el azúcar?)-, y a menos que se esté pensando en un sistema de autoconsumo y estricta sobrevivencia local, la proposición carece una vez más de sentido.

118 Ver: Jaime Crispí y Esteban Durán, "Gobierno local, desarrollo rural y participación: algunos alcances para el Chile democrático", en: Varios autores, *Gobierno local y participación social (debate desde una perspectiva agraria)*, op. cit. p.334.

4.10. La ausencia de referencias a la articulación política del campo popular

Podría argüirse que estamos caricaturizando la propuesta de descentralización, haciendo una lectura sesgada de la misma. Sin embargo, en general los trabajos consultados sobre el tema dejan para otros el considerar el efecto global sobre los antagonismos sociales de la eventual implementación de su propuesta. Es más, en algún caso se afirma que "únicamente la propuesta de poderes locales democráticos permitiría hacer la síntesis de procesos muy heterogéneos entre sí"¹¹⁹.

Tal como lo vemos, esa articulación práctica, orientada hacia la transformación del mundo según un proyecto popular, debe ser hecha desde la política. Lo que no quiere decir desde "estos" partidos políticos limitados y concretos, o desde organizaciones sociales predeterminadas que sustituyan de manera superior a las específicamente políticas. La magnitud de la tarea es tal que requiere una revolución de las organizaciones a la vez que su articulación en amplios frentes sociales, políticos, culturales, como parece mostrarnos el camino intentado por la Izquierda Unida en Perú, por el PT brasileño o por el nuevo movimiento político en desarrollo en México.

Implica abrir frentes en todos los niveles: el local, el regional, los sectoriales, el nacional, el internacional o el sectorial mundial, etc. sin exclusión de ninguno, sin idealizar ni presuponer que uno es intrínsecamente superior. Será la evaluación de la coyuntura concreta de la sociedad, del juego de fuerzas, del estado del movimiento popular, de las relaciones Estado/sociedad, etc. la que permitirá eventualmente señalar ciertas vías como prioritarias o más eficaces en el momento, pero nunca como alternativas excluyentes y constitutivas por sí de la nueva sociedad. Si el punto de partida de las organizaciones políticas nacionales es apenas materia prima para una transformación ineludible, tampoco es posible idealizar el punto de partida del saber popular, básicamente atado a un sentido común legitimador del sistema de dominación.

119 Ver: Jordi Borja, *et al*, 1987, p. 17.

No se trata tampoco de diseñar e implementar un dado modelo en cuyo perfeccionamiento deberán concentrarse las fuerzas de dirección social. Se trata de abrir y mantener abiertos espacios para que el pueblo pueda ir experimentando nuevas formas de socialidad, nuevas vías de transformación, organizándose y reorganizándose, sin aceptar el chantaje de que o se encasilla en determinadas estructuras de participación o se acaba esa democracia en la que de hecho es un marginal.

No se trata de diseñar un sistema institucional capaz de manejar conflictos secundarios con estabilidad, pero incapaz de reconocer los conflictos cuya resolución no puede resultar de negociaciones y transacciones en el margen, pues requiere transformaciones estructurales que afectan necesariamente y de forma irreversible intereses e identidades particulares. No se trata de tomar para el campo popular la posibilidad de negociar y hasta de decidir cómo se barren las ciudades y dejar la negociación de la deuda externa en manos de gobiernos que no representan los intereses populares. El equilibrio es un concepto altamente relevante para aprender a movernos con la realidad del desequilibrio permanente, para determinar la dirección de ese movimiento, pero no podemos dejar que se lo use para paralizar nuestras fuerzas mientras otros conducen el barco.

Se reconoce que el proceso histórico de centralización de funciones en el Estado ha sido resultado e instrumento de las luchas populares en defensa de sus derechos políticos y económicos. Sin embargo, se ve ahora en la descentralización la respuesta a las políticas excluyentes del Estado nacional, al autoritarismo y a la administración regresiva de la crisis. Pero no se dice cómo, concretamente, así como aquella centralización no lo garantizó, esta descentralización va a producir de por sí la desactivación de la maquinaria antipopular o bien a generar nuevas condiciones favorables al campo popular.

¿Por qué no plantear con igual fuerza, por ejemplo, la lucha por revertir las estructuras del poder estatal a favor de los sectores mayoritarios, afirmando los valores de la igualdad política y económica? ¿Por qué abandonar ese espacio para concentrarnos en las escenas locales? ¿Por qué

abandonar el espacio en que se define la política económica, el pago de la deuda, los controles al Estado nacional? Y si no se trata de abandonarlo, como se podría aducir, ¿qué efectos se espera que tenga sobre la capacidad de organización popular abrir sin estrategia esta multiplicidad de microescenas políticas?.

Es posible que los planteos democratistas, centrados en la estabilidad de un régimen de convivencia y en la afirmación de identidades olvidadas por la teoría social, estén motivados por nuestras angustias y temores ante la posible reiteración de una represión brutal que golpeó por igual a sectores medios y a las clases subalternas, que violentó de maneras inéditas los derechos humanos. Pero los derechos humanos incluyen el derecho a la vida en todas sus dimensiones, a la autodeterminación, a todos los derechos políticos y sociales que han sido y siguen siendo violados todos los días en nuestros países, aún bajo regímenes formalmente democráticos.

Pretender amortiguar las luchas por la cuestión social para asegurar que ciertos derechos políticos, definidos estrechamente, sean custodiados de las acciones de enemigos que están intocados y que por lo tanto garantizan un chantaje permanente, puede ser en última instancia una propuesta violatoria de una democracia definida como sistema de derechos humanos centrado en el derecho a la vida y en la satisfacción de las necesidades básicas de todos los miembros de una sociedad¹²⁰.

Pretender que no hagamos política de manera integral, que no luchemos por el poder ni por la hegemonía, que no disputemos luchando el poder a las minorías, que nos reconcentremos en nuestra vida cotidiana improvisando nuevas "estrategias de sobrevivencia" y negociando en el margen es, sin ninguna duda, hacerle el juego al enemigo (valga la "metáfora").

5. La necesidad de evitar la idealización del municipio para recuperar esa instancia en un proyecto popular

La idealización del ámbito local lleva a la paralela idealización del

120 Ver: Franz Hinkelammert, op.cit. 1986.

gobierno municipal. Sin embargo, como venimos intentando demostrar, esa forma puede ser eficiente administrativamente o eficaz para ciertos desarrollos del campo popular pero contraproducente para otros. No se trata, pues, de optar entre poder nacional o poder municipal, sino de establecer lineamientos para una organización sectorial y territorial del Estado y la sociedad más favorable para un proyecto popular en determinada coyuntura.

Por lo demás, el municipio -como ente administrativo del Estado o como gobierno local- no es una forma universal. El mundo indígena y su proyecto de autonomía puede ser afectado por esta forma si se le impone, pues la unidad de los pueblos indígenas puede requerir otras formas de articulación con el Estado nacional. Asimismo, la clase obrera puede ver afectada su unidad como clase si se la fragmenta a nivel territorial y definitivamente no podría aspirar a controlar el proceso de producción ni el de reproducción a nivel local.

Esto implica mantener un enfoque crítico por igual ante las formas concretas que adopta el Estado nacional y el municipal, evitando transmitir una confianza ciega en la descentralización y sus instituciones "naturales". Puede acaso afirmarse con rigurosidad y universalmente que el municipio democrático (comparado obviamente con un Estado nacional democrático), "siendo...el menor ámbito territorial de la sociedad, constituye el ámbito de mayor convergencia donde se interpenetran las lógicas del Estado y de la sociedad civil"¹²¹. ¿O que "una efectiva descentralización -traspaso de funciones y recursos desde el gobierno central- se traduce siempre en una profundización del proceso democrático y en la expansión de los espacios de participación de la comunidad...(ampliando) el espacio de la sociedad civil?"¹²².

121 Ver: J. Ahumada, "Democracia, planificación y municipio: propuesta de un marco para políticas futuras", en: Gobierno local y participación social (debate desde una perspectiva agraria), op. cit., p. 100.

122 Ver: J. Ahumada, op.cit. p.94.

Se tiende a identificar -sin una trama conceptual ni histórica que lo justifique- el ámbito local con la democratización, con el autogobierno, con la autodeterminación. En oportunidades esto parece coherente con cierta concepción de la democracia. Como cuando se postula que “un lugar privilegiado para ayudar a establecer algunos entendimientos básicos lo constituye el ámbito local. Ahí será más factible establecer lugares de concertación y grados de consenso entre los distintos sectores, sobre todo en lo relativo a los problemas de interés común o general. La resolución de los problemas y diferencias a nivel global, implicará mayores grados de ideologización y conflictividad entre los diferentes sectores y posiciones, situación que en nada favorecerá la redemocratización del país”¹²³.

Aún si se aceptara que en la coyuntura actual del proceso de regreso a la democracia que se vive en Chile ésta puede ser una propuesta táctica válida, no cabría la generalización acerca de las virtudes intrínsecas del ámbito local respecto a la democratización. Pues si democratización tiene que ver no sólo con resolución pacífica de conflictos -no importando quién pierda o gane-sino con las necesarias transformaciones estructurales para avanzar también en una creciente equidad social¹²⁴, resulta difícil imaginar cómo dichas transformaciones estarían definiéndose a nivel local, y cómo se podría evitar la conciliación de los intereses y el abandono de la lucha principal en aras del interés común local.

La ecuación autonomía municipal = autogobierno popular es una falacia, sobre todo en el contexto del régimen político predominante en nuestros países¹²⁵. Dentro del mismo, si los habitantes de una zona deciden votar por un gobierno local dentro de una corriente política opuesta a la dominante a nivel nacional es de esperar que, en tanto el gobierno nacional puede asignar recursos discrecionalmente, tenderá a favorecer los municipios o provincias de su propia corriente. La mera anticipación de

123 Ver: Crispi y Durán, op.cit. p.338.

124 Ver: M. Dos Santos, op.cit. p. 12

125 Ver: “Poder local ¿Poder popular”, incluido en este volumen.

esta situación hará que los votantes piensen muy bien si quieren un gobierno popular sin recursos para implementar sus proyectos sociales o un gobierno al que deberán oponerse pero que deberá atender a presiones y reivindicaciones para sostener su legitimidad formal.

Caben, sin embargo, algunas alternativas. La visión de que las políticas y programas requieren siempre de recursos monetarios como mediación al mundo material y su transformación, puede ser sustituida (por razones ontológicas pero también por necesidad), por otra que ve las condiciones de vida como un complejo amplio de situaciones y carencias que, en muchos casos, pueden ser resueltos mediante cambios institucionales o apelando a recursos inactivos por ausencia de una convocatoria social adecuada.

Nos referimos a las posibilidades de cambiar cualitativamente la vida mediante reformas a la educación, mediante una socialización distinta de la práctica médica, mediante la aplicación de trabajo comunitario a la resolución de necesidades colectivas en terrenos como el medio ambiente, la salud, la seguridad, la cultura, etc., o mediante la transferencia de recursos públicos ociosos -como la tierra- para programas populares.

La movilización popular desde un Estado local puede, entonces, tener resultados materiales y subjetivos muy importantes, pero esto requiere de un proyecto político. El sentido de emprender estas movilizaciones y de recuperar espacios locales sólo puede estar dado por un proyecto nacional que incorpore explícitamente una lucha similar en otras instancias del Estado (luchar por una participación de los productores campesinos en el control de la política agraria, de las diversas corporaciones de trabajadores en la política económica, de las más diversas organizaciones populares en las instancias de control al capital, etc. y, obviamente, luchar por ganar la representación mayoritaria en los diversos niveles del sistema político).

Los triunfos populares a nivel local, si comenzaran a generalizarse, podrían contribuir a prefigurar una sociedad distinta, siempre que no se caiga en la confusión de creer que tal sociedad consistiría en una

generalización de esas experiencias a nivel local y que el proceso de su construcción sería dicha generalización por extensión.

Uno de los frutos de una práctica intensa de autoorganización y gestión para el propio desarrollo de la comunidad, en la intersección-articulación de Estado y sociedad, sería la superación práctica de las formas de organización especializada, fragmentadora del ser popular, desarrollando formas más flexibles de articulación y rearticulación según los objetivos concretos, donde la obtención de un logro no dé lugar a la desmovilización sino al planteamiento de nuevas metas en el mismo u otros campos.

Esto requiere de un proyecto que enmarque teórica, ideológica y políticamente las propuestas locales y despliegue, a partir de la crítica de la realidad y de los deseos de las masas, las posibilidades de superación así como las formas de viabilización social, económica y política de acciones que poco tendrían en definitiva de espontáneas.

Todo esto puede ser planteado hipotéticamente, en el marco de las teorías sociales de que disponemos para pensar las transiciones posibles, pero debe ser acompañado de una sistematización crítica de las experiencias de poder local con orientación popular diseminadas en toda América Latina. Esto ayudará a establecer las múltiples contradicciones que un proyecto popular local debe afrontar, localmente -por ejemplo: la dificultad para desburocratizar el gobierno local sin el apoyo de los sindicatos municipales- y nacionalmente -el peligro de quedar aislados y fracasar ante fuerzas cuyo movimiento se define en otros ámbitos. Lo que plantea las dificultades para sostener una eventual hegemonía popular a nivel local si la ejecución de los programas planteados no recibe apoyo externo, solidario o arrancado en la lucha, y fuerza a recurrir a la afectación de sectores locales que se pretende representar o tener neutralizados.

Asimismo, mientras la participación sea pensada como mera forma de expresión de intereses particulares en un campo pluralista, y no como expresión de la capacidad como estadistas de pensar en la globalidad de la situación social, económica y política, cabe anticipar que todo desarrollo

de la participación sobre esas bases llevará a una “explosión de demandas” que, en los marcos del sistema vigente y su crisis, puede llevar justamente a la desestabilización de la democracia por la que se estaría velando.

Se requeriría, entonces, una participación que, partiendo del interés particular, lo supere y permita trascender lo inmediato, con la perspectiva de una transformación estructural de la situación a favor de los sectores populares. Pero esta capacidad de trascender el interés particular no puede hacerse según la propuesta participacionista y concertadora que tiende a mantener la autonomía social del capital, la vigencia de un sistema político nacional que tiende a reproducir las desigualdades sociales y políticas, y la vigencia de un comportamiento internacional “responsable” que reproduce un orden económico y político de creciente dependencia.

Capítulo 6

Las dos corrientes de descentralización en América Latina (1990)¹²⁶

1. Introducción

La descentralización, como tema de las ciencias sociales tanto como proceso real de reorganización del Estado, está hoy presente en la agenda de todos los países de América Latina. Es un asunto que está presente además en el interior de corrientes político-ideológicas y teóricas contrapuestas, de proyectos sociales divergentes. Desde el FMI hasta propugnadores del basismo anarquista parecen coincidir en que hay que descentralizar el Estado. ¿Podría entonces decirse que hay un consenso acerca de la necesidad y oportunidad de descentralizar los Estados nacionales? ¿Es este un caso excepcional de realidad que se impone más allá de ideologías e intereses? ¿O es más bien un producto de la ideología antiestatista que caracteriza estos tiempos?.

126 Ponencia presentada al Seminario Internacional sobre "Habitat popular urbano: política de desarrollo o situación de emergencia", organizado por la Facultad de Arquitectura, Universidad Mayor de San Simón (Cochabamba) y el Instituto de Investigaciones del Entorno Construido EPFL (Laussane, Suiza), en Cochabamba, 17 de setiembre-1º de octubre de 1990. Una versión preliminar fue presentada en el 1er Foro de descentralización y participación ciudadana, organizado por la Intendencia Municipal de Montevideo y el Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL), Montevideo, 5-7 de mayo de 1990.

En este artículo voy a sostener la tesis de que, lejos de haber consenso, existen dos grandes corrientes contrapuestas que propugnan alguna descentralización, que dan a sus respectivas propuestas contenidos muy diversos, que pueden quedar ocultos detrás del profuso uso común de algunos términos (descentralización, participación, local, eficiencia, etc). Las denominaré la propuesta neoliberal y la propuesta democratizante.

2. Los contenidos "Técnicos (Ideológicos) de la descentralización"

Antes de pasar a exponer las dos corrientes, intentaré enunciar en términos lo más neutrales posibles los ejes centrales a lo largo de los cuales puede caracterizarse un proceso de descentralización del Estado.

2.1. El "diagnóstico"

En primer lugar, se parte de una situación caracterizada como de "excesiva" centralidad del Estado con respecto a la sociedad. Y esto tanto en términos reales de acumulación de recursos económicos, funciones administrativas y poder social -coercitivo o regulativo- como de las expectativas compartidas sobre su capacidad de resolver los más diversos problemas sociales (si hubiera "voluntad política" para hacerlo). Asimismo se señala, en el interior mismo del Estado, una excesiva centralidad de ciertas instancias respecto al resto del aparato estatal (del Poder Ejecutivo respecto al Legislativo, del Gobierno Nacional respecto a los Provinciales o Locales, etc.).

Como prueba del carácter excesivo de la centralización se utiliza prácticamente un listado de los males que aquejan a la sociedad contemporánea, todas las ineficiencias, todo lo que no funciona, todas las expectativas (como la del desarrollo) frustradas. No existe realmente una fundamentación analítica objetiva que permita determinar qué problema es resultado de qué aspecto o política concreta históricamente desplegada por un Estado concreto. El "Estado" se convierte en un lugar abstracto donde están las causas de todo aquello.

Por sobre todo, es notable la ausencia de un vínculo entre discusiones a nivel filosófico acerca de lo estatal y lo social y el ejercicio concreto del poder estatal, sus mecanismos, sus responsables (en el gobierno y en la sociedad), que permita afirmar que las medidas que se proponen para subsanar la situación vienen a compensar, remediar o rectificar procesos de manera adecuada. En esta situación es razonable la duda sobre el papel justificatorio que tiene el discurso antiestatal respecto a políticas que responden a intereses particulares o a proyectos no claramente explicitados.

También se entiende así el carácter masivo y omnilateral de las políticas descentralizadoras, sin precisión ni selección, en una aparente guerra sin cuartel contra el Estado históricamente conformado en nuestros países y las fuerzas que lo impulsaron (como el sindicalismo, las corrientes socialistas, el desarrollismo, ciertas fracciones de la burguesía nacional).

2.2. La descentralización como reversión parcial de la centralización

A partir de esa caracterización, la “descentralización” vendría a modificar esta situación pretendiendo revertir rápida y traumáticamente los resultados del largo proceso histórico de centralización, mediante el trasvasamiento de recursos, atribuciones y poder en general, desde la cúspide del Estado hacia las bases del mismo Estado o bien hacia la sociedad. Esto podría incluir, como posibilidades:

2.2.1. El eje administrativo: la descentralización intraestatal

Consiste en la reducción (o inversión) de relaciones de subordinación y un correspondiente aumento de autonomías, mediante el traspaso de funciones, recursos, competencias, etc. sobre todo desde la instancia nacional a la provincial o municipal, o desde Ministerios a empresas “descentralizadas”, o desde Provincias a Municipios, o desde Municipios a zonas intramunicipales, etc. Es notable que esta “descentralización” no incluye un traspaso de funciones del Poder Ejecutivo al Legislativo. Por el

contrario, estos procesos van acompañados de una concentración de poder en el Poder Ejecutivo, encargado de ejecutar, con o sin consenso, las políticas de desmantelamiento del aparato estatal.

El argumento principal que se utiliza para fundamentar esta redistribución (curiosamente también para justificar la concentración de poder en el nivel ejecutivo respecto al legislativo) es el de la eficiencia, presuntamente disminuida por una centralización "excesiva" que aleja a los que toman las decisiones de los ámbitos y sujetos afectados por tales decisiones, socavando la racionalidad de las mismas o anulando la "sensibilidad social" de los responsables (obviamente podría argumentarse de igual manera para reducir los poderes del Ejecutivo para imponer estos procesos brutales de descentralización).

Un factor relevante a este respecto sería el alto costo de la información o bien la pérdida de información como producto de la centralización-alejamiento. Es conocida la argumentación: "¿quién conoce (no es lo mismo que decir: "sufrir") mejor los problemas y mecanismos que los involucrados directamente en ellos...?". Otro factor que se aduce es la especulación (nunca demostrada, pues bien puede afirmarse lo contrario) de que la "excesiva" centralización se manifiesta siempre en un crecimiento más que proporcional de la burocracia y los costos en general de funcionamiento del Estado (o en una más pobre calidad de sus servicios) y que, simétricamente, la descentralización permitiría prestar los mismos o mejores servicios y cumplir las mismas funciones a menor costo.

Adicionalmente, es posible considerar que el control de los responsables de las funciones del Estado es más difícil en una estructura centralizada, por lo que la arbitrariedad, la corrupción, la ineficiencia misma, tendrían un más favorable caldo de cultivo en tales estructuras (otra especulación no demostrada). Tal vez se olvida en esta aseveración las características del ejercicio del poder local en épocas en que el Estado nacional no estaba aún plenamente conformado.

Dentro de esto puede haber muchas variantes. Por ejemplo, el contenido de esta descentralización puede estar marcado por una concepción que simula poder con capacidad de decisión, o bien por una concepción más política del poder estatal. Asimismo, puede primar una concepción territorial o una visión funcional de la descentralización.

2.2.2. El eje económico: la privatización y desregulación

Privatizar consiste en traspasar recursos y partes completas del aparato estatal (empresas) a la “iniciativa privada”. Esta podría a su vez tomar formas muy diversas: empresas capitalistas extranjeras o nacionales, productores asociados, cooperativas de usuarios, etc.

El argumento aquí es que el interés privado particular (del capital por la ganancia, del usuario por un buen servicio) es un mejor motivador y orientador de la gestión que el interés público o general. Asimismo, se propugna que las leyes “naturales” del mercado, la competencia, la acumulación, etc. operan mejor como mecanismos de (auto)regulación que la regulación arbitraria “externa” desde el Estado, el que, en su función de “árbitro” o de mentor del proceso nacional, ha multiplicado intervenciones, leyes y regulaciones en una maraña que se ha vuelto inmanejable, que ha cobrado vida propia haciendo imposible su control por la sociedad y, sobre todo, que ha demostrado ser incapaz de cumplir con los objetivos que se plantea, voluntaristas, negadores de la realidad. Entre otras cosas esto sería el resultado de que el poder, guiado por ideologías dogmáticas o por intereses inconfesables, se ha convertido en criterio de verdad, dando lugar a intervenciones interesadas justificadas por un discurso sobre el interés común, pero que vistas en términos de los objetivos aducidos resultan irracionales.

El principio “natural”, objetivo, del mercado, vendría así a instaurar un sano realismo en los procesos económicos y sociales y a liberar energías y capacidades coartadas por la incertidumbre que trae la arbitraria y omnipresente intervención estatal. Según esta concepción, el ejercicio de la libertad en la lucha por el máximo logro de los intereses particulares

llevaría a que todos estén mejor. Esta problemática no es privativa de los defensores del régimen del capital o de las virtudes de la "informalidad". Incluso aparece en la tradición del pensamiento socialista como el problema de los incentivos materiales vs. los incentivos morales o la conocida discusión (hoy redefinida por la Perestroika) sobre el papel del mercado en una sociedad socialista.

2.2.3. El eje político: la democratización

Consiste en la reforma de los mecanismos de decisión política que predominan en la sociedad y sobre todo en la devolución a la sociedad de parte del poder político alienado al Estado. Dentro de este eje hay amplio campo para propuestas formalistas -reducidas al funcionamiento más eficaz de la democracia representativa-, o para las que propugnan una democratización consistente en devolver al pueblo el poder que le es connatural, a través de su participación directa -como trabajadores, usuarios, o ciudadanos- en procesos de decisión y control, en todas las instancias (nacional, provincial, local, en el interior de Ministerios, empresas, etc.) y de manera permanente y no sólo en momentos de elecciones de representantes.

Puede incluir el control recurrente del ejercicio que hacen del poder los representantes democráticamente elegidos, llegando hasta la eventual revocación de su investidura.

Puede implicar desmontar algunos mecanismos colaterales a la concentración del poder político, como el monopolio por parte de los partidos políticos de la representación social y el monopolio económico y político de los medios de comunicación social, reformando el sistema de estos aparatos -democratización de los partidos políticos, formas de comunicación menos unilaterales y más dialógicas, etc.

En este eje algunas concepciones de la democracia como gobierno directo, basado en la asamblea como tipo ideal de colectivo, asocian las posibilidades de la democracia con el ámbito territorial: así, "lo local es

más democrático”, porque el encuentro “cara a cara” de representantes y representados permite el control de sus actos, mientras que lo nacional es inalcanzable para la participación y profundiza la separación entre gobernantes y gobernados¹²⁷.

En todo caso es claro que dentro de este eje caben posiciones muy diversas, más ampliamente divergentes que las que caben en los dos ejes anteriores. Una de las razones actuales para tal divergencia es que las políticas de descentralización vienen siendo impuestas por un poder estatal que no se cuestiona a sí mismo en lo que respecta a la legitimidad de tal proyecto, al punto que prácticamente se pretende justificar cualquier medio político que sea utilizado por la bondad del fin perseguido. Por ello vamos a encontrar generalmente una visión débil de la democratización política asociada al proyecto de privatización, desregulación y municipalización.

3. El proyecto neoliberal de descentralización

La fuerza fundamental que impulsa actualmente la descentralización en América Latina está inspirada por el proyecto neoliberal para el mundo. Sus agentes más visibles son, en nuestra región, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, y directamente diversas instancias de la Administración y Agencias de Ayuda de los Estados Unidos de Norteamérica. Detrás de aquellos organismos internacionales están también otros gobiernos centrales, los que imponen sus políticas a través del poder derivado de su aporte de fondos, negando el sentido original que algunos de esos organismos tuvieron en su génesis, o al menos el que adquirieron en su época desarrollista.

127 Bastaría con examinar los niveles de corrupción y burocratismo a nivel de los gobiernos locales, o investigar los mecanismos subjetivos que operan en esa relación de asamblea, aparentemente libre y casi siempre manipulada, o bien advertir el papel de las instituciones nacionales en el afianzamiento y defensa de la democracia para ver que no todo es blanco y negro en esta asociación entre calidad de la democracia y diámetro del territorio.

Este proyecto impone su ritmo y condiciona brutalmente las políticas nacionales, porque cuenta con la fuerza que da el poder condicionar créditos o ayudas internacionales en una época de crisis y erosión de las escasas bases de autonomía y de estabilidad social de nuestros países y, más recientemente, porque opera en el espacio de chantaje abierto por la deuda externa que, aunque se la ha terminado por considerar impagable, es mantenida como Espada de Damocles para imponer determinadas políticas de “ajuste” y de reforma del Estado.

Bajo la nomenclatura de los principios de la libertad, la “descentralización”, término que puede intercambiarse con el de “desestatización”, esconde un proyecto de gigantesca centralización capitalista del poder económico a escala mundial y se ejecuta desde los Estados, apoyándose en las interpretaciones más centralistas del poder político (las mismas que se pretendería superar).

Así, se usa arbitrariamente el poder estatal, sin consulta, sin participación, paternalista o dictatorialmente, para imponer a la sociedad una llamada liberación del Estado. En todo caso, los remedos de consulta a la ciudadanía que constituyen las elecciones o eventualmente los plebiscitos, han perdido toda posibilidad de ser considerados democráticos en el contexto de un sistema de manipulación de la opinión pública que posiblemente ha llegado a su mayor grado de centralización en la historia de nuestras sociedades¹²⁸.

Curiosamente, el discurso “populista” y el “basista”, que atribuyen (al menos formalmente) al pueblo una sabiduría “natural”, e idealizan la cultura popular, contribuyen a dejar incuestionado el ejercicio de esas

128 Es evidente que mientras ciertas reformas de sentido “social” han tenido que pasar por penosos procesos de “reforma constitucional”, las reformas estructurales, que afectan todas las relaciones y los modos de convivencia social de manera brutal, simplemente se implementan por la vía de las políticas estatales. Nuestras constituciones, presentes desde la conformación liberal de nuestros Estados nacionales, se erigen así en vigilantes del nuevo liberalismo y su proyecto. Y los ejércitos en el brazo armado de ese proyecto, como garantes últimos del poder de sectores minoritarios.

elecciones, restringidas a la elección entre imágenes fabricadas por aparatos de publicidad. Son muy recientes los ejemplos de gobernantes que, una vez en el poder, hacen tabla rasa de todas las expectativas creadas durante su campaña electoral para hacer gala de “realismo” y convertirse en fervorosos implementadores de las “políticas de ajuste”.

La paradoja se resuelve cuando advertimos que lo que está en juego no es la existencia o la magnitud del Estado sino sus funciones, sus poderes vis a vis la sociedad. Reducción sobre todo de las políticas sociales, que equivale directamente a una reducción del salario social que vienen a sumarse a la del salario monetario o, más profundamente, a reducir la capacidad -penosamente ganada por las luchas democráticas- de que una instancia representativa del interés social modere, regule, los efectos sociales de pauperización, de exclusión, resultantes de los mecanismos salvajes del mercado implementados en contextos de subdesarrollo y dependencia, donde las condiciones para que produzcan el previsto bienestar social están reconocidamente ausentes.

Otra aparente paradoja es que se nos aplica una teoría y unas recetas presentadas con visos de universalidad pero realmente pensadas para nosotros, pues los Estados de los países centrales no cumplen las premisas de su propuesta: intervienen, protegen, prohíben, ejecutan en calidades y cantidades que a nosotros nos estarían prohibidas en aras del “realismo”, que finalmente se reduce a aceptar nuestra condición de periferia empobrecida y dependiente.

¿Cómo combina o interpreta este proyecto neoliberal los ejes de la descentralización? Priman los ejes administrativo y económico y una determinada interpretación de los mismos que apunta a una reducción de las funciones sociales que pretendían garantizar la satisfacción elemental de las necesidades de las mayorías y la defensa de sus derechos humanos, y de las funciones regulativas destinadas a generar un espacio nacional con relativa autonomía de las fuerzas del mercado mundial, donde pudiera desarrollarse no sólo la pequeña y mediana industria sino algo parecido a un capitalismo nacional.

La apertura propuesta de la economía implica abrirse al juego de la competencia internacional de tal manera que se enfrenten, “de igual a igual”, los informales y capitalistas autóctonos, los trabajadores -inorgánicos y compitiendo entre sí por un salario elemental-, con unos pocos cientos de transnacionales apoyadas por los Ocho Grandes poderes políticos nacionales centrales y su aparato internacionalista de organismos de crédito y control de la economía.

Las élites políticas locales, empobrecidas teórica e ideológicamente, habiendo renunciado a toda pretensión de “proyecto nacional” (anatemizado por el neoliberalismo), se convierten en tristes mediadores, implementadores “autóctonos” de las políticas centrales. Se trata entonces de un cambio de calidad de las políticas estatales y de un descarado traspaso de recursos públicos¹²⁹ al mejor postor capitalista (si transnacional mejor), del Estado corrupto al capital que lo corrompe. Se trata también de una reducción drástica del empleo público -supernumerario o adscripto a las funciones que de “descentralizan”- que viene a sumarse al desempleo o subempleo crecientes, sin que esto sea compensado por ningún “seguro de desempleo” o políticas sociales (que justamente se están desmantelando) con lo que no debe extrañar que reaparezcan las viejas formas de la beneficencia pública de origen privado. La “eficiencia” que efectivamente informa esta propuesta es la eficiencia del capital más concentrado y su capacidad de acumular, directa o indirectamente, sin referencia a la posible eficiencia en la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos o en la defensa de los derechos humanos.

El eje administrativo juega como gran justificador del económico: se privilegia el nivel local del Estado (Municipio, Provincia) y se apoya su capacidad de administrar y gestionar servicios; se propugnan fórmulas de justificación de proyectos de inversión donde la recuperación y el no subsidio son la norma. Esto ocurre en el contexto real de una reducción más que de un trasvasamiento de recursos de un nivel a otro del Estado.

129 Equivalente en calidad pero mayor en cantidad a la “nacionalización” de la deuda externa privada.

Implica también una “limpieza” del sector público de sentido social, haciéndolo rentable y, por tanto, posible de ser privatizado en otra etapa.

¿Y qué papel juega el eje relativo a la democratización en esta propuesta? Ya lo dicho anticipa nuestro juicio: para implementar este brutal proyecto de concentración del poder económico a escala nacional e internacional en nombre de la descentralización y el localismo es necesaria una también brutal concentración de poder político y represivo en el Estado que dirige la “transición”. Nada más disfuncional que poner en marcha procesos de auténtica devolución de la soberanía a los ciudadanos, a las mayorías, pues son quienes sufrirán inmediatamente los efectos de estas políticas.

Los científicos sociales han venido reflejando esto bajo las usuales formas de ocultamiento. Se plantea el tema de la “gobernabilidad”, expresión teórica de la imposibilidad de ejecutar estos programas a través de procesos participativos y democráticos. Pues se anticipa que una apertura democrática profunda en un momento de crisis de los modos de vida más elementales sólo provocaría una “explosión de demandas” que haría inmanejable la producción de consensos, que exacerbaría la confrontación social. Efectivamente, si el modelo reivindicacionista de expresión y gestión estatal de las demandas sociales es proyectado, arroja predicciones pavorosas.

¿Cómo abrir espacios para las demandas sociales cuando el proyecto neoliberal programa precisamente la exclusión masiva incluso de lo que ya se creía adquirido como modo de vida? Las tibias propuestas de la concertación como mecanismo de producción de consensos naufragan en el altar de la gobernabilidad imposible y por tanto del tan temido caos, de la inestabilidad, de la incertidumbre, de la falta de “ambiente” para los inversores capitalistas, única alternativa pensable para no perder el tren de la nueva revolución tecnológica.

¿Cómo se vincula este proyecto, desde su misma estrategia, con el democratizante? Ubicándolo y refuncionalizándolo como recurso ideológico, como cortina de humo para el avance de la privatización y la

redefinición de estructuras sociales, políticas, culturales. Como falso horizonte de expectativas para la vida cotidiana, sin otra trascendencia que la mera duración, que la supervivencia y, a lo sumo, una "resistencia" por la vía de la exclusión consolidada y legitimada como nuevos valores de lo humano. Se gana así un tiempo políticamente precioso para el proyecto neo-liberal, a través de la ambigüedad resultante de la confusión entre ambos discursos, entre valores y objetivos disímiles. Por eso también la necesidad de luchar por aclarar el sentido de la descentralización.

4. El proyecto democratizante de descentralización

Este proyecto se caracteriza por asumir los tres ejes de la descentralización, promoviendo sus propias acciones pero sobre todo disputando el sentido a las acciones de descentralización que promueven las fuerzas neoliberales. Es una alternativa superior a la defensa del pasado reciente, a la defensa cerrada de la ilusión del Estado como baluarte de una nueva sociedad. Al estilo karateca, debe usar la fuerza del enemigo para vencerlo. Las fuerzas centrífugas del Estado deben ser convertidas en fuerzas propias.

Por ello, mientras el proyecto neoliberal jerarquiza su propuesta desde el eje económico de la privatización y desregulación, el proyecto democratizante debe articular su propuesta centrándola en el eje político, planteando una redefinición explícita del Estado y sus funciones, su reforma profunda pero también una profunda reforma de la sociedad política y una lucha en el terreno de los valores dentro del mismo campo popular. Esto implica poner al clientelismo en la mira, luchando en el propio campo popular contra el imperativo de la necesidad inmediata y la mercantilización de la política. El efectivo ejercicio de la soberanía popular, la defensa de los derechos humanos privilegiando el derecho a la vida y a la autodeterminación, el control del Estado combinando las instituciones de la democracia representativa con formas más directas de participación y gestión, la pluralidad de canales de representación social que superen el reivindicacionismo, son otras tantas tareas de lo que sólo puede calificarse como una lucha cultural.

En cuanto a los ejes administrativo y económico, el proyecto democratizante apuesta a la descentralización territorial del Estado, confiando en que la multiplicación de escenas de gestión local abren un terreno favorable para la lucha cultural. En esto, debe luchar contra sus propias tendencias a la idealización de un determinado ámbito (el local), o instancia (municipio), o de la "vida cotidiana", como falsas respuestas a preguntas mal planteadas.

Porque en un mundo que se centraliza cada vez más, en que las vidas cotidianas de los habitantes periféricos están cada vez más determinadas por el impacto sorpresivo de fuerzas que se ocultan tras el supuesto naturalismo de la crisis, proponer que nuestras sociedades se retiren a lo local como ámbito de gestión popular, de democracia, de experimentación y reflexión, es poco menos que una trampa. Lo demuestra el que la descentralización, pensada como traspaso de la gestión de los servicios estatales a los usuarios locales, es una bandera de los organismos internacionales controlados por gobiernos de países centrales, siendo su contenido la legitimación de la desestatización y privatización en la periferia, a la vez que sentar las bases para una creciente diferenciación en las condiciones de vida, eliminando mecanismos de compensación, en aras de "que cada cual pague por lo que recibe", que equivale al slogan, menos popular: "que cada cual reciba aquello por lo que pueda pagar" (a los precios internacionales fijados por el poder del capital monopólico y sus gobiernos).

Una de la formas en que el proyecto democratizante puede disputar el sentido de las acciones de descentralización es incorporando la dimensión de autogestión a escalas que permitan mantener una adecuada visión y práctica respecto al todo. Así, por ejemplo, se puede plantear la descentralización como mecanismo de participación y de control del poder estatal, a través de empresas nacionales o macroregionales de cogestión Estado-usuarios-trabajadores-otros agentes privados, donde puedan, en una escala eficiente, plantearse tanto los intereses particulares como reconocerse las limitaciones de recursos, y diseñarse políticas que atiendan a los intereses particulares locales en el contexto de las fuerzas mundiales.

Del mismo modo, cuando las fuerzas neoliberales imponen la privatización de empresas estatales, el proyecto democratizante puede controlar las condiciones de ese traspaso y/o luchar por su traspaso a la modalidad de autogestión o al colectivo de trabajadores o a una combinación de ambos, evitando su rifa al gran capital. Se trata entonces de aceptar la fuerza de la motivación por el interés particular, pero no en nombre de la ganancia, sino de la calidad de los servicios básicos recibidos y de la equidad en su distribución. Se trata de oponerse a la tesis de las virtudes de la competencia salvaje y desigual, afianzando y probando la eficacia de mecanismos solidarios alternativos. Se trata de no dar al automatismo del mercado la capacidad de “decidir” nuestras condiciones de vida sino de reafirmar la responsabilidad humana por la dirección de la sociedad.

En lo que hace a la cuestión de la gobernabilidad, el proyecto democratizante debe impulsar sin ambigüedades la participación extendida de la población en la discusión y resolución de los problemas nacionales, sectoriales y regionales, como encuentro del conocimiento de los límites objetivos con la expresión abierta de necesidades cuyo ocultamiento oportunista sólo puede conducir a una degradación adicional de la política y en general de lo humano. Por difícil que sea gobernar en crisis, un proyecto de orientación efectivamente popular debe estar dispuesto a encarar el desafío cotidiano de dirigentes dispuestos a hacerlo “de cara al pueblo”.

Desconfiar de la capacidad del pueblo para avanzar en la comprensión de los límites objetivos y para superar el reivindicacionismo y la mercantilización de la política, equivale a renunciar a la democracia efectiva en condiciones de crisis y subdesarrollo. Aquí, evidentemente, es necesario un tipo de cuadros dirigentes medios que se mantengan arraigados en sus bases, y que sean ejemplares¹³⁰. Se trata de una lucha cultural prolongada desde todos los niveles e instancias sociales y estatales accesibles, orientada hacia una hegemonía popular capaz de

130 En esto hay mucho que aprender del estilo de trabajo de las Comunidades Eclesiales de Base.

administrar democráticamente o de plantear alternativas para sobrellevar la crisis y a la vez ir perfilando formas alternativas de organizar la convivencia social.

5. Los desafíos que enfrenta el proyecto democratizante

En todo caso, el proyecto democratizante surge a la sombra del proyecto neoliberal, y debe ir ganando espacio y credibilidad como alternativa para encarar los múltiples problemas del momento. En esto se vuelve fundamental el avance hacia combinaciones o articulaciones socio-estatales, desechando la falsa opción entre Estado y sociedad. Y nuevamente se pone de manifiesto la importancia estratégica de la lucha política por el control de posiciones estatales a nivel no sólo local sino nacional -ejecutivo, judicial y parlamentario- así como por el acceso a medios masivos combinados con formas alternativas de comunicación social.

En este propósito, las fuerzas que impulsan esta variante de la descentralización deben moverse dentro de una serie de contradicciones que voy a plantear muy sucintamente.

5.1. Eficacia inmediata vs. participación

La participación de las mayorías como clave para una descentralización democratizante es muchas veces una expresión de deseos que dista de tomar formas concretas. A esto se agrega la presión de la ideología eficientista, que apunta a resolver “correctamente” los problemas más evidentes de manera inmediata antes que abrir un amplio espectro de demandas como resultado de la participación de las mayorías carenciadas en las decisiones. Diversas tradiciones verticalistas dentro de las mismas organizaciones del campo popular apuntalan esta falsa disyuntiva.

Se trata de ir trazando ritmos y ámbitos adecuados de institucionalización de la participación que no sólo garanticen la expresión de los deseos de las mayorías y su presencia en el proceso de decisión, sino que también

preserven o aumenten los niveles de racionalidad en las decisiones. En tal sentido, es necesario articular ámbitos territoriales y sectoriales diversos: barrio-asentamiento, ciudad-comarca, región, nación, subsistemas de relaciones de producción y circulación, etc, sin asignar virtudes especiales a ninguno (como el ya mentado caso del Municipio).

Esto permite no sólo que las decisiones se ajusten a la naturaleza objetiva de los procesos y relaciones en los que se interviene (carácter regional del abastecimiento de agua a la ciudad, carácter barrial de ciertos equipamientos deportivos, carácter urbano-regional del transporte de pasajeros, carácter pluriurbano de la gestión del medio ambiente, carácter nacional de las políticas salariales o de las políticas que discriminan a la mujer, carácter subsistémico del abastecimiento de satisfactores de primera necesidad, etc.), sino que se puedan expresar sin exclusión las múltiples identidades del pueblo.

Se trata asimismo de no reducir la participación a un proceso de encuentro, diálogo y decisión consensual (de por sí fundamental) sino de verla como una fuente de generación de recursos. La usual ideología de que todo cambio requiere de una "obra" de ingeniería que a su vez requiere recursos monetarios, debe complementarse con, o dar lugar a, la realización de acciones y obras directas a partir del trabajo colectivo no mediado mercantilmente (tareas de saneamiento, seguridad, educación, vivienda y equipamiento, etc.), o con acciones reguladoras del funcionamiento o uso de recursos (cambiar los horarios en los hospitales o escuelas antes que edificar otros adicionales, regular el uso del espacio vial para la recreación, modificar los comportamientos en lo relativo al saneamiento, etc. etc.).

Podría decirse que esto es lo que espontáneamente vienen haciendo los sectores populares, como viene reconociéndose bajo el título de las estrategias de sobrevivencia o la informalidad, etc, o, incluso, que es lo que vienen proponiendo los organismos internacionales. Sin embargo aquí nos referimos a que esas acciones, generalmente individuales e individualistas y no reflexionadas, sean explicitadas como un programa

posible de acción colectivamente pensada y orientada, y evaluadas no sólo por sus resultados más evidentes -como la resolución de una carencia sentida- o por el ahorro de recursos al Estado, sino también por sus efectos organizativos, ideológicos y políticos para un proyecto social popular.

5.2. Globalidad vs. particularidad

Superar el espíritu reivindicacionista -ante el Estado como aparato ajeno- que tanto se ha desarrollado en estas últimas décadas, implica no sólo expresar libremente problemas y necesidades sino hacerse cargo de las posibles soluciones y de construir su viabilidad. Esto acerca la asamblea popular, motivada por la urgencia de sus carencias, a un espíritu estatal y a prácticas concretas de autogobierno, imprescindibles para el afianzamiento del proyecto democratizante.

Implica también reconocer que una capacidad de decisión abstracta, despojada del conocimiento tecnológico (en el sentido más amplio) que permita plantear alternativas viables, llevaría nuevamente a caer en la dependencia de valores o capacidades de las élites técnicas.

Implica asimismo reconocer que los problemas particulares, locales, tienen algunas determinaciones que son inaccesibles desde la esfera particular o local y que las agregaciones necesarias para lograr efectividad -que superan incluso el nivel corporativo- suponen una dimensión claramente política del proceso de participación.

Ese espíritu estatal supone superar el nivel del interés particular inmediato, y hacerse cargo de los problemas de la sociedad en su conjunto, como marco en el cual esos problemas particulares pueden resolverse de forma estructural. Conformar ese espíritu requiere una actividad educativa y autoeducativa explícita, condición para alcanzar la comprensión de los procesos que reproducen la problemática social. En esto, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, organizaciones sociales, y aquellas instancias del Estado accesibles deben

conjugar esfuerzos conducentes a la constitución de una ciudadanía crecientemente ilustrada y reflexiva.

Pero sobre todo se trata de lograr una eficacia en las acciones que convalide las nuevas instituciones de participación, requisito esencial para que la democratización sea un proceso crecientemente autosostenido desde sus bases, y no dependa de la iniciativa recurrente de líderes. Así, acceder a la globalidad no se reduce a agregarse para autoreconocerse y lograr un efecto de masas en la reclamación al Estado o a terceros, sino que implica construir la capacidad de convocar a los agentes y a representantes de otros intereses que están en complementariedad o contraposición con los de las mayorías, para desarrollar una política democrática en el interior de ese encuentro (por ejemplo, propugnar un consejo de transporte urbano que incluya a los transportistas privados, a la policía de tránsito, a la industria de fabricación y reparación de vehículos, a las autoridades municipales, etc. y no sólo a los usuarios como tales; incluso, implica convocar a diversas identidades populares que tienen demandas específicas por esos servicios: niños en edad escolar, jóvenes, tercera edad, mujeres, obreros, profesionales, etc.).

Un resultado esperable de estas prácticas sería que, a través de la interacción y mutuo reconocimiento, las diversas entidades vayan articulándose en un sujeto popular complejo, antes que definir por la posición estructural o por la correlación actual de fuerzas cual identidad debe ser la central o subordinar a las otras. Esto implica, por ejemplo, que los problemas de la clase obrera puedan ser asumidos no sólo por los sindicatos sino también por las organizaciones barriales, o de mujeres, o de jóvenes, en lo que ellos efectivamente representan de la cuestión obrera, o que la problemática del machismo no sea exclusivamente vista como asunto de las mujeres organizadas, sino que sea asumido por el conjunto de las organizaciones en los aspectos que a cada una compete.

5.3. La articulación política de lógicas diversas

Las condiciones de realización de un proyecto democratizante de descentralización serán siempre particulares para cada coyuntura pero, en

todo caso, podemos adelantar que difícilmente se tratará de un proyecto que se impulsa simultánea y coordinadamente desde todas las instancias de la sociedad y el Estado. Lo usual será que se parta de posiciones ganadas en algunos Municipios, y/o desde grupos de presión social, o desde algún Ministerio nacional, y/o desde algún partido político, o desde alguna combinación específica de instancias, y de lo que se trata es de ir ampliando el espacio para una nueva institucionalización. De hecho, es de esperar que desde esas “posiciones” deba enfrentarse el embate del proyecto neoliberal instalado en otras posiciones más altas.

El asunto aquí es que cada “posición” conlleva una lógica institucional heredada -que se manifiesta, por ejemplo, en las pautas que rigen los comportamientos de sus agentes- no siempre subordinable al proyecto de descentralización, y que se requiere de una estrategia política más abarcadora para articular las formas concretas de descentralización con tales lógicas. Por ejemplo, un posible escenario sería el siguiente: se ha ganado el gobierno municipal de la ciudad capital en base a una campaña centrada en la descentralización y la participación local, mientras que a nivel nacional se instala al mismo tiempo un gobierno que centró su campaña en el “realismo” y que asume como proyecto central la desestatización asociada a las políticas del ajuste. La población de la ciudad estará entonces sometida a políticas contrapuestas (las políticas económicas del ajuste y la manipulación político-ideológica, que vendrán del nivel nacional, y las políticas democratizantes, participativas, pero con escasos recursos económicos, que vendrán del nivel local). A la vez, los mecanismos de representación política y de representación social estarán sometidos a tensiones por este doble escenario. ¿Podrá seguir primando el reivindicacionismo ante el Estado Nacional, para mantener una línea política de oposición al proyecto neoliberal, a la vez que se pasa a comportamientos de corresponsabilidad a nivel local, todo esto desde las mismas organizaciones?.

Esta disyuntiva suele tensar a las organizaciones sociales, que encuentran difícil discriminar a la luz de un pensamiento uniformizador de las relaciones Estado-sistema político-sociedad, propugnador de la

“autonomía” de las organizaciones respecto al Estado en general, o que ha tendido a ver a las organizaciones sociales como correas de transmisión de las directivas partidarias en el terreno social, o que ha hecho del clientelismo un modo de vinculación con el sistema político y el Estado, y esas lógicas implican un comportamiento y unas expectativas estructuradas difíciles de modificar.

Desde la perspectiva de los partidos políticos que ganaron el gobierno local, la tensión entre gobernar responsablemente a escala local y ver esta situación como recurso clientelista para acceder al gobierno nacional en futuras elecciones no siempre es fácil de resolver. Por lo pronto, suele haber contradicciones de intereses entre la sociedad local, su región circundante y el resto del país, que serán explotadas ideológicamente por otras fuerzas. ¿Cómo afirmar la identidad local y a la vez la nacional? ¿Cómo conjugar una estrategia global de competencia política por el poder estatal con los requerimientos de la consolidación del poder local? ¿Cómo moverse en el juego de alianzas y oposiciones en esos dos espacios simultáneamente?.

Estas tensiones pueden bien manifestarse en el interior del o de los partidos triunfantes a nivel local, desatar pugnas por el liderazgo político a nivel nacional y el local, etc. De hecho, se dará la tendencia a sustraer al partido o partidos los mejores cuadros para ubicarlos en puestos de confianza, de administración del Estado local, con el posible efecto de que hasta las próximas elecciones no reaparecerá el pensamiento estratégico, al centrarse en la administración y la vinculación con la sociedad local y sus organizaciones.

Otra tensión predecible es la que se da entre las propuestas de reforma del Estado local, propugnadas durante la campaña electoral, y el necesario realismo enfrentados ahora a una visión mucho más concreta del Estado. Reforma administrativa, eficiencia en la prestación de servicios, otra relación entre los funcionarios públicos y los ciudadanos-usuarios, implican seguramente afectar los intereses inmediatos de los trabajadores del Municipio, que incluso pueden tener organizaciones asociadas

políticamente a los partidos triunfantes. ¿Cómo lograr que la definición de los intereses de los trabajadores municipales se vuelva coherente con estos cambios institucionales esenciales para el avance del proyecto de descentralización democratizante? Sin duda que pueden diseñarse políticas que restituyan la dignidad del cargo público, que reintroduzcan la responsabilidad administrativa, que conjuguen el desarrollo profesional con los requerimientos de la modernización administrativa, pero esto requiere reconocer la existencia de lógicas que en lo inmediato aparecen como contrapuestas y adquirir una visión dinámica del proceso de transformación.

Por otra parte, gobernar para la sociedad en su conjunto implica hacerse cargo de la limitada representatividad de las organizaciones sociales y políticas, y dar cabida a múltiples formas de agregación social (desde las religiosas hasta las deportivas, desde la más formales hasta las informales). Se trata de gobernar para todos los ciudadanos, cuya mayoría no pertenece ni se siente representada por las organizaciones más salientes. Esta cuestión pone sobre el tapete otro problema del campo popular: la democratización interna de las mismas organizaciones sociales y políticas. La tentación de impulsar la organización desde el Estado, reafirmando ahora desde un proyecto popular la necesaria mediación a través de alguna organización reconocida para tener voz y voto, fácilmente conduce a reforzar las dirigencias preexistentes o a fundar otras nuevas desde arriba.

Otra tensión fundamental, que abarca algunas de las ya expresadas, es la que se da entre una lógica estatal o estatalista, propia de la posición en el Estado o en los partidos políticos, y una lógica más centrada en los procesos sociales. ¿Cómo conjugar la lógica que se deriva de la institucionalidad estatal heredada, encarnada además en comportamientos de funcionarios y público en general, con una lógica más centrada en la sociedad y en la autonomía de sus organizaciones respecto al aparato estatal? Sin duda que hay mucho para hacer desde el interior del mismo Estado para democratizarlo, generando procesos de participación intraestatal, de confrontación de sus funcionarios responsables con el

pueblo, de afirmación de un diálogo no manipulador entre sociedad y Estado, todo lo cual también insiste en la relevante dimensión pedagógica y comunicativa de un proceso de democratización¹³¹.

5.4. Sincronización de “tiempos”

Una situación recurrente se da cuando se encara el gobierno local y se emprende un proyecto de descentralización: los “tiempos” técnico, social y político no coinciden. Así, el tiempo técnico se manifiesta en la necesidad de realizar estudios para fundamentar decisiones, o en los períodos de maduración de los proyectos, sea para construir su viabilidad financiera y técnica o para obtener los resultados materiales de su implementación. El tiempo social, en cambio, marca un ritmo de urgencias por carencias acumuladas, por expectativas alentadas por la competencia electoral, invita al pragmatismo: identificación de problemas y planeamiento de acciones inmediatas tendientes a encararlos. El tiempo político, en lo que hace a lo partidario, está orientado por los calendarios electorales e invita al oportunismo, y a la construcción de alianzas que permitan ejecutar al menos parte de las políticas prometidas¹³².

De lo que se trata, sin embargo, no es de optar por uno u otro ritmo o por una transacción calculada a priori entre ellos, sino de poner en marcha un proceso pluralista, creando espacios para que se desarrollen múltiples iniciativas, de desplieguen diversas posiciones y se jueguen proyectos particulares contrapuestos para, en esas circunstancias relativamente impredecibles, ir construyendo consensos dinámicos, institucionalizando

131 Esto no se reduce a que de tanto en tanto los dirigentes máximos del gobierno local enfrenten la crítica popular en asambleas y prometan corregir y vigilar el comportamiento de empleados y funcionarios. Es necesario al menos tres partes en estas reuniones: dirigentes político-administrativos responsables, funcionarios que están en contacto directo con el público en sus actividades, y representantes de ese público.

132 En otra dimensión más profunda de lo político, referida a los tiempos de una transformación estructural, de creación de condiciones permanentes superiores para la vida social, se pueden tender a confundir los horizontes utópicos con los ritmos de lo posible.

sobre la marcha, creando nueva conciencia sobre la eficacia de la democratización para la regulación de la vida social y la resolución de problemas.

5.5. El punto de partida

El proyecto de descentralización democratizante se plantea en una coyuntura generalizada de crisis económica (cuenta con escasos recursos, la población aparece más centrada en sobrevivir individualmente que en disputar espacios de participación), de crisis de paradigmas (el del desarrollo conducido por el Estado, las expectativas de ascenso social, etc.), de pérdida de legitimidad del sistema político y avance del cinismo y la mercantilización en materia política (desarrollo del clientelismo), de pérdida del sentido trascendente de la vida social (refugio en la vida cotidiana, en el pragmatismo inmediatista).

Esto puede ser visto como un momento altamente desfavorable para promover la descentralización democratizante. Sin embargo, puede también ser visto como todo lo contrario. De hecho, las fuerzas que impulsan la tendencia a la descentralización están ahora más fuertes que nunca, claro que comandadas por el proyecto neoliberal, y entre otras cosas eso implica que -dentro de la crisis de recursos- hay fondos y ayudas disponibles para impulsar procesos concretos de descentralización (aunque resta luchar por el sentido de las acciones concretas).

La nueva base de valores mencionada debe asimismo ser vista como un punto de partida que no debe ser negado afirmando los valores anteriores, sino que debe ser transformado encontrando una nueva articulación entre el sentido común y el conocimiento científico (esto implica una nueva manera de hacer ciencia, ni academicista ni idealizadora del saber popular).

Por lo demás, el proyecto neoliberal confía tanto en su fuerza que expondrá muy claramente su imposibilidad de resolver los problemas sociales y de propiciar un mejor cumplimiento de los derechos humanos.

De alguna manera, el shock brutal que han experimentado las viejas seguridades y expectativas es propicio también para plantear nuevos valores, para impulsar nuevas prácticas.

De lo que se trata, en suma, es de emprender un proceso de transformación cultural, de creación de nuevas formas de poder social y de una nueva vida social a la vez que se van pensando sus condiciones, lo que pasa por una crítica y un impulso de reforma fuerte de formas administrativas, políticas, corporativas y de la vida cotidiana misma.

Capítulo 7

Participación popular y vida cotidiana (1989)¹³³

Quiero agradecer a los organizadores de este evento la posibilidad de dirigirme a ustedes acerca de un tema tan relevante como la participación popular. Es para mí un compromiso porque ustedes no son contempladores de la realidad sino que son actores sociales, enfrentados a la problemática de la participación popular en su trabajo de todos los días. He intentado tener en cuenta ese perfil al decidir cuáles de los muchos aspectos que se pueden tratar bajo ese título tan abstracto, tan general de “participación popular”, podía hoy encarar. Voy a intentar exponer algunas ideas sobre el tema en la esperanza de que les estimulen, para que sean desarrolladas, cuestionadas o criticadas por ustedes en las reuniones de trabajo.

1. Una breve disquisición sobre el concepto de “participación popular”

En América Latina, hablar de Participación Popular implica, en lo que hace al término “popular”, hablar de las grandes mayorías, que viven una

133 Presentación en el Plenario de Trabajo Social, sobre “Democracia, derechos humanos y participación popular”, realizado en Quito, del 23 al 28 de julio de 1989.

vida precaria cuya continuidad depende de las posibilidades de realizar su fondo de trabajo. Su principal recurso es su capacidad de trabajo, que puede realizarse como trabajo asalariado, como trabajo por cuenta propia, o como trabajo comunitario en sus diversas modalidades.

El trabajo es para los sectores populares el centro de su vida cotidiana. Y esa vida cotidiana difícilmente puede ser vista idealísticamente, como la forma de realización de lo humano. Una crisis en la reproducción diaria de este fondo de trabajo pone a los sectores populares al borde de la muerte, incluso de la muerte biológica, pero básicamente de la muerte del espíritu, porque les impide alcanzar las formas superiores de lo humano.

En lo que hace al término “participación”, básicamente y tomando el término en su uso normal, estamos hablando de “tomar parte”. Participar es tomar parte, tomar parte de algo o en algo. ¿En qué? En procesos, en acciones, en decisiones colectivas. Por ejemplo, tomar parte en la producción, en el consumo, en las creencias generalizadas, en la información, en las conversaciones, en el intercambio de opiniones, en expresiones colectivas de ánimo, en decisiones, en la gestión, en la defensa (a muy pocos de nuestros sectores populares les toca esto), en la autodeterminación nacional.

En un primer balance podría decirse que los sectores populares tienen una gran participación en todas estas actividades; así, participan en la producción y el consumo, pues son las mayorías y constituyen mercado fundamental para muchas actividades económicas, y son también los principales productores de nuestras sociedades. El problema es que tienen un balance muy desfavorable en esta participación, ya sea que lo midamos por la energía que tienen que dar y la energía que reciben en este intercambio, ya sea que lo veamos en términos de valor económico o en términos de calidad (la degradación de los bienes que reciben a cambio de los que producen).

También forman la masa de consumidores de creencias y de información de nuestras sociedades. Sin embargo, son receptores pasivos.

Nuevamente, entonces el problema de la calidad. Son muchos y participan mucho pero en una calidad pasiva, son básicamente excluidos de los diálogos sociales fundamentales. Pueden tener expresiones de ánimo, pueden participar en fiestas populares, pueden participar incluso en protestas, casi siempre recibiendo respuestas represivas a cambio.

Su participación en las decisiones y en la gestión es una participación absolutamente subordinada, cuando no pasiva, incluido el sistema de elección de los gobernantes. El voto es una opción entre alternativas predeterminadas.

En cuanto a la defensa de la autodeterminación nacional, en este momento es un privilegio fundamentalmente de los pueblos de Cuba y Nicaragua. En general no hay una participación popular con la fuerza que ésta tiene en esos dos países.

En suma, cuando hablamos de participación popular, queremos referirnos a la participación de esos sectores populares latinoamericanos en la vida, en la vida humana completa, en la vida social percibida como una vida en comunidad, como una vida donde haya un sentimiento de comunidad, donde se comportan valores humanos superiores. Es decir que vamos a tocar el tema desde la perspectiva de una utopía, porque esto no es una realidad en América Latina. La realidad nos muestra que los dos principales sistemas de integración a nivel nacional, incluso en este orden de importancia, son el mercado y el sistema político.

La participación de los sectores populares en la sociedad está básicamente determinada por esa institución llamada mercado, por las relaciones mercantiles, que son el principal sistema de integración a la totalidad social, y por un sistema político que ha tendido cada vez más a mercantilizarse, donde finalmente el voto mismo se convierte en un recurso económico como lo demuestran muy bien los sistemas clientelistas.

Tanto el mercado como el sistema político son percibidos como fuerzas ciegas y naturales por los sectores populares en su vida cotidiana. Esa es

una percepción alienada de la totalidad social, económica y política. El mercado y el sistema político plantean opciones, y las personas pueden tener la libertad a lo sumo de elegir entre las opciones limitadas y excluyentes que estos dos sistemas les ofrecen.

Concluiré este primer punto diciendo que **el problema de la participación no es el de la falta de participación sino el de la calidad de la participación de los sectores populares.**

2. Los niveles de integración o de participación

Me parece importante diferenciar tres niveles de integración, de participación de los sectores populares en la vida social.

Un **primer nivel**, concentrado sobre todo en la institución familia, en el lugar del trabajo y en el mercado en el sentido más amplio, es un nivel que tiene que ver fundamentalmente con la reproducción inmediata de los aspectos más elementales de la vida de estos sectores. Tiene que ver con su inserción en la producción, en la distribución y en el consumo. La familia misma es un apéndice del proceso de reproducción social. En este nivel de integración se generan situaciones de urgencia, de desesperación por la difícil sobrevivencia, que claramente nos explican ciertas características de las acciones que comprende. Como señala Agnes Heller¹³⁴, esas características son su repetitividad, su automatismo, su uso de las cosas y de las personas como útiles. El procurarse cosas, el poseer cosas, aparece como la motivación fundamental ligada a la reproducción inmediata de estos sectores carenciados. Pero aquí también se reproducen ideologías; aquí también se internalizan valores afines al sistema global.

Un **segundo nivel** tiene que ver con organizaciones como los sindicatos, las organizaciones de tipo corporativo en general, los movimientos reivindicativos: por el agua, por la tierra, por la vivienda, por los servicios; las cooperativas de producción o de vivienda, las organiza-

134 Agnes Heller, *Sociología de la vida cotidiana*, op. cit.

ciones barriales en general, etc. Vamos a caracterizar este segundo nivel como un nivel que es básicamente una extensión del primer nivel, donde la diferencia principal es que ahora hay una organización colectiva. Se trata entonces de mecanismos colectivos de reproducción de los seres particulares. En este mundo, en este nivel de integración, se generan y expresan una serie de "identidades" populares, pero que están definidas fundamentalmente a partir del consumo.

Un tercer nivel es el nivel de la sociedad, sea ésta de ámbito local, comarcal, regional o nacional. En este nivel se da la reproducción y eventualmente la transformación de la sociedad y del Estado, una relación entre sociedad y Estado que muy esquemáticamente veremos como necesaria. Mientras la sociedad sea una sociedad dividida, heterogénea, conflictiva, la forma Estado será una forma necesaria para generar una comunidad ilusoria en medio de esa heterogeneidad, de ese conflicto. Este es el mundo de la política. Es también el mundo en que despliegan las acciones algunos movimientos sociales fundamentales: los movimientos por los derechos humanos, algunas variantes del movimiento ecologista o del movimiento por la paz, el movimiento de liberación de la mujer, los movimientos indígenas de autodeterminación, etc. Algunos partidos políticos, algunas corrientes de organización política también pueden aparecer aquí con fuerza.

Hay un peligro evidente de que este nivel, que aparece como un nivel superior, sea retrotraído al primero a través, por ejemplo, del clientelismo político, de la mercantilización, de la priorización del interés inmediato por sobre los intereses de la comunidad o de la sociedad en su conjunto. En este nivel se define claramente como utopía la idea de una comunidad de hombres libres que se reconocen como prójimos de manera directa, sin la mediación del mercado: una comunidad autodeterminada.

En estos tres niveles -con variaciones importantes de una sociedad a otra, de una coyuntura a otra- hay lucha. Hay lucha en los sistemas de integración de los individuos particulares a nivel social. Hay fuerzas en pugna: fuerzas que tratan de imponer el principio del mercado total para

que éste atravesase los tres niveles de integración, fuerzas que pugnan por imponer el individualismo mediante la fragmentación, la separación de las "identidades" como aspectos de lo popular; fuerzas que nos proponen un culto a la heterogeneidad y a la diferenciación, fuerzas que quieren quitarle el piso al llamado Estado de Bienestar, que quieren por lo tanto acabar con las reivindicaciones de ese segundo nivel, de organización colectiva de la reproducción. Fuerzas que proponen que cada cual se haga cargo de sus propios problemas. Esas fuerzas intentan imponer un sentido común legitimizador que vea a los movimientos de derechos humanos como grupos de interés particular. Son las fuerzas que ven a las Madres de Plaza de Mayo como unas señoras que tienen unos problemas particulares y que pretenden que todo el mundo se haga cargo de sus problemas. Quieren retrotraer ese movimiento de las madres de los desaparecidos al primer nivel, quieren -como muestra Franz Hinkelammert¹³⁵ imponer el orden del mercado, quieren que se jerarquicen los derechos humanos centrándolos en el derecho de propiedad privada. Son las fuerzas que interpretan la toma, la recuperación de alimentos de los supermercados en Rosario (Argentina) como un acto criminal, porque atenta contra la propiedad privada. No nos quieren dejar verlo como un acto de justicia.

Hay, por otro lado, una sorda, o mejor, una muda resistencia: la resistencia motivada fundamentalmente por la fuerza que da el tratar de sobrevivir. Es una fuerza que se da principalmente al primer nivel de integración, al nivel de la reproducción en la familia, en el lugar de trabajo, en las vinculaciones con el mercado. Esa resistencia que hace proliferar al sector informal urbano como hongos por toda América Latina, es una resistencia orientada por el pragmatismo. La eficacia en procurarse bienes para la reproducción es el criterio fundamental de esta resistencia. Por eso es que se va a participar en movimientos colectivos sólo en la medida que aumente la eficacia para obtener los satisfactores elementales.

En tercer lugar, hay fuerzas que tratan de elevar las miras de la lucha popular, de superar el nivel de la mera resistencia, de plantear formas

135 Franz Hinkelammert, "Democracia, estructura económico-social y formación de un sentido común legitimador", op. cit.

comunitarias de sobrevivencia, autogestión, etc, de sobrepasar la competitividad salvaje que predomina en ese mundo de la sobrevivencia y de la lucha por la reproducción, y que plantean la posibilidad de una solidaridad humana que vaya más allá de la cohesión que necesita el sistema imperante para reproducir la brutal desigualdad entre los hombres. Fuerzas que tratan de que muchos de los movimientos definidos en ese segundo nivel como colectivos, dedicados a lograr del Estado ciertos satisfactores, pasen a un nivel superior de problematización y se planteen ya no como defensa, o como búsqueda de la tierra, o de la vivienda, o del agua, sino como derechos humanos. Tratan de generalizarlos, tratan de convertir a todos esos planteos inmediatistas en una lucha general por los derechos humanos. Son, por ejemplo, las fuerzas que plantean la necesidad de un derecho alternativo, de contestar al sistema jurídico y a sus definiciones de lo que es crimen y de lo que no lo es.

3. Los sentidos de la participación popular

Me parece importante discutir los sentidos posibles de la participación popular. No se trata de “participar en general”, sino de que la participación tenga un sentido determinado, que no está automáticamente ligado a los intereses populares, como ya vamos viendo. Hay un primer sentido que es el de **participar en función de la reproducción**, como seres particulares, como distintos miembros de estos llamados sectores populares, ya sea al primer nivel, que implica la participación de estos seres populares en la vida cotidiana, que implica la participación de la unidad doméstica en el mercado, o también al segundo nivel, esas extensiones de la reproducción al nivel colectivo, a través de los movimientos reivindicativos que buscan fuera del mercado, por otros mecanismos, resolver algunos de sus satisfactores.

Un segundo sentido tiene que ver con la posibilidad de **legitimar o deslegitimar** a los gobiernos concretos coyunturales, al sistema político o al Estado mismo. La posibilidad de deslegitimar aparece fundamentalmente como un ejercicio de la participación al tercer nivel, pero pasiva: el voto o el no voto, el voto en blanco, las protestas, las movilizaciones.

Un tercer sentido de la participación tiene que ver con la posibilidad de pugnar por un ejercicio autónomo de la soberanía popular, por un proyecto de nueva sociedad como marco para revolucionar la vida cotidiana, para rejerarquizar los derechos humanos. Este sería un tercer nivel, pero activo.

Lo que tenemos aquí no es un mero problema de convención, de ponerse de acuerdo en los términos, sino una lucha. Hay lucha por el sentido de la participación popular. Esta lucha se da tanto en la búsqueda de nuevas formas de participación como en la resignificación de formas antiguas de participación, cambiando de hecho sus contenidos. Esto tiene que ver con las discusiones acerca de qué significa la autogestión, lo local, la descentralización del Estado y el municipio en particular; de cuál es el sentido que debemos dar a las estrategias de sobrevivencia, al sector informal urbano; de qué sentido debemos dar a las relaciones entre los intelectuales y las bases sociales populares; de qué sentido debe dárseles a los movimientos sociales, a los partidos; de qué sentido debe dársele a la democracia representativa, al Estado mismo.

La lucha por el sentido de estas instituciones, de estas propuestas que están muy vivas hoy en América Latina, es una lucha cultural. En el informe de Santa Fe II, la nueva derecha norteamericana nos desafía a la lucha cultural. Ella se enlista contra el gramscismo, contra los estatistas, según dice. No son tres ideólogos quienes escribieron este informe. Tiene la enorme fuerza del gobierno norteamericano mediada por el Banco Mundial, el BID, el Fondo Monetario Internacional, que son los que vienen proponiendo algunas de estas cosas que curiosamente también el campo popular parece proponer. Se pueden encontrar documentos del BID que hablan de la participación de la comunidad en la generación y prestación de los servicios y de la autogestión. Ahora bien, la participación, ¿qué quiere decir para estos organismos? Quiere decir que los pobres pongan su fuerza de trabajo gratis en la construcción de la obra. ¿Qué quiere decir la autogestión? Quiere decir que deje de haber un subsidio de las tarifas eléctricas y que cada cual se haga cargo del déficit o del superávit que ocasiona su demanda de energía. Quiere decir

cristalizar todavía más la desigualdad económica y social.

Participar en esta lucha cultural implica también luchar contra los personeros en América Latina de la nueva derecha, como Hernando de Soto¹³⁶, que nos viene a proponer una idealización de la informalidad, afirmando que es el semillero de la revolución liberal que todavía no se dio en América Latina. Ya sabemos a qué lleva esa propuesta de Hernando de Soto: lleva a nuevos procesos de concentración económica, a la conformación de nuevas y aún más polarizadas distribuciones del poder. Porque el efecto de sus propuestas debe anticiparse en el contexto de este mercado mundial concreto, de esta reestructuración del poder monopólico concreto, de este reordenamiento de las naciones que se está dando.

4. El papel de los intelectuales en relación a la participación popular

¿Quiénes están planteando como problema esto de la participación popular? ¿Serán los mismos sectores populares, esos que están en la lucha por la sobrevivencia? ¿Quiénes están participando en esta lucha cultural, en esta lucha ideológica por el sentido de la participación popular?.

Creo que es importante traer a la mesa el peso fundamental que juegan los intelectuales, esa capa de agentes sociales que están en el Estado, en la sociedad, como activistas, como funcionarios, como políticos, como religiosos, como dirigentes sociales, también como trabajadores sociales, como investigadores... Quienes están problematizando esto, como es evidente en este seminario, son esas capas de intelectuales, orgánicos o no. Me parece por lo tanto interesante ver qué ha venido pasando con la ideología dominante en estas capas, en particular las capas de intelectuales progresistas. ¿Qué ha venido pasando con su concepción del mundo y del cambio social? Se ha venido dando un cambio de paradigma, de esa

136 Franz Hinkelammert, "Democracia, estructura económico-social y formación de un sentido común legitimador", op. cit.

visión de cómo son las cosas, de cómo deben ser y de lo que hay que hacer para cambiarlas, del cual participan desde los teóricos hasta los activistas de base.

Voy a esquematizar esto para mostrar algunos rasgos centrales. Hoy predomina una fuerte reacción precisamente a una caricatura del accionar político de la izquierda en América Latina en el pasado. Esa caricatura es más o menos la siguiente: antes se creía que el poder estaba en el Estado, que la lucha social fundamentalmente tenía que ver con la conquista del poder y la toma del Estado, que en esa lucha la clase central, la clase histórica, el sujeto histórico de esa lucha para revertir las relaciones del poder, era la clase obrera. Se pensaba que esa clase obrera, que tenía una conciencia no suficientemente desarrollada por su economicismo, por la presión del propio sistema y sus aparatos ideológicos, tenía que ser vanguardizada por intelectuales orgánicos, en posesión de la teoría revolucionaria y que, eventualmente, si la clase no los seguía, tenían que sustituirla provisoriamente en la lucha por el poder, en la conquista del poder y en la reconstrucción de la sociedad. La concientización y la organización de las masas eran pues tareas fundamentales.

Yo creo que ésta es una pobre caricatura de la rica y variada lucha de nuestras fuerzas progresistas y de izquierda en América Latina, pero de alguna manera ha sido más fácil librarse de una caricatura que asumir una historia real, además de que esta caricatura también ha sido encarnada realmente en algunos casos. La reacción contra este modelo de acción política y social se acentuó fundamentalmente a partir de la llamada "derrota". Se dice que hemos sido derrotados por las fuerzas contrarias movilizadas por ese modelo de acción; nos derrotaron y la derrota tuvo un costo de vidas, un costo de sufrimiento espantoso. Se dice que esa propuesta no tuvo éxito y que, por lo tanto, pragmáticamente tenemos que enterrarla. No sirve, no es eficaz.

¿Y cómo se pretende armar otra propuesta? Negando todos y cada uno de los aspectos que afirmaba aquella. Por ejemplo, afirmando ahora el antiestatismo. Si antes el Estado era el motor del desarrollo y del cambio

social, desde donde se iba a transformar y hacer la justicia en la sociedad, ahora el Estado es el enemigo fundamental, el que nos quitó el derecho a la vida, el que nos quita el derecho a los satisfactores básicos, la fuente del poder concentrado de las minorías. El antiestatismo por momentos toma claramente la forma de anarquismo; es decir, se vuelve a la propuesta anarquista que fue y es muy buena para contestar a los sistemas institucionalizados, pero que nunca ha construido nada en su lugar.

Este antiestatismo necesariamente tiene que ir acompañado de un rechazo a la política, porque es la actividad que lleva al poder del Estado y, de alguna manera, lleva a luchar contra la pretendida homogeneización de las masas como ciudadanos, recuperando la heterogeneidad y particularidad de todos y cada uno de los individuos. Lleva también a estar en contra de movimientos tradicionales, como el movimiento sindical, los mismos que son vistos como parte del aparato de dominación, como cooptados. Implica también una reacción contra el intento de homogeneizarnos como clase, reacción que se plantea por la positiva pero empíricamente, señalando a los indicios de los llamados nuevos movimientos sociales y afirmando que la sociedad no necesita del Estado para transformarse, sino que puede autoproducirse y autorevolucionarse.

Se afirma la heterogeneidad irreductible de la realidad social, se multiplican hasta el cansancio las identidades. Incluso hay listados de movimientos sociales potenciales, cada uno definido alrededor de una necesidad o de un reclamo: el movimiento contra el pago de impuestos a la tierra, como movimiento que une a los que tienen la "identidad" de pagar impuestos prediales. Y así siguiendo: los que toman agua, los que necesitan vivienda, etc., etc.. No hay una base sólida para la confirmación de las identidades, las identidades casi no tienen fin ni jerarquía.

Hay también un intento de resignificar la política. La política ya no tendría que ver con la lucha por el poder estatal, sino con la lucha cotidiana y en todas partes contra todo tipo de subordinación: la de la mujer por el hombre, la del alumno por el maestro, la del indígena por el blanco, la del joven por sus padres. En esto hay contribuciones teóricas

muy ricas y muy importantes que contribuyen a consolidar estas tendencias, como la teoría del poder de Foucault¹³⁷, para quien el poder no es una relación que está al lado de otras, sino que es un aspecto inmanente de las múltiples relaciones. En el seno de cada relación hay que luchar contra la subordinación. Lo que nos lleva a la vida cotidiana.

Otra característica es la anti-ciencia. La ciencia como intento de monopolizar la verdad, como método para la obtención de las verdades es rechazada, y se afirma en su lugar el saber popular. Se habla de "teorías" por referencia a esas concepciones decantadas por las experiencias concretas, por las vivencias. Incluso se incluye en el concepto de "teorías" a las opiniones y a los mitos de los sectores populares. Se afirma el empirismo y el pragmatismo. Nada de especular y de estar buscando conocimientos "per se". Prevalece el pragmatismo a tal punto que lo verdadero es identificado con lo adecuado, lo eficaz, lo que sirve, lo que es útil. La percepción directa en el lugar, "ahí", es la fuente fundamental de conocimiento. Lo que nos lleva a la vida cotidiana.

La objetividad que proponía la ciencia es reemplazada por el compromiso subjetivo y claro con los sectores populares. No se trata de tomar distancia para ser objetivos, sino de estar comprometido, confundido vivencialmente con estos sectores. Las estructuras ocultas que hipotetiza la ciencia son negadas. Hay que atenerse a los fenómenos concretos, no hay nada que develar, las cosas están ahí, hay que vivirlas. No tiene sentido buscar verdades, lo que hay son opiniones y todas son válidas. La teorización es reemplazada por el intercambio de experiencias. Hay un rechazo a lo teórico y al teórico, al investigador tradicional. (Claro, todo esto tiene bases bastantes sólidas de una historia lamentable de investigación social). Hay un intento incluso de proteger la propia experiencia. "Para qué dar datos, nos vienen a quitar nuestra experiencia estos investigadores".

Del planteo, a partir de una teoría revolucionaria, de la necesidad de un antisistema o de ser antisistémicos, se pasa ahora al autocontrol, a la

137 Michel Foucault, *Historia de la sexualidad*, op.cit.

negación de la posibilidad de un proyecto nacional en estos mundos heterogéneos. Y en esto coinciden desde Hernando de Soto hasta muchas corrientes populares (¿o populistas?). “Estamos en contra de los proyectos nacionales, porque eso implica sujeto: ¿quién va a ser el sujeto de un proyecto tal?”.

La problemática misma del sujeto es dejada de lado. ¿Cuál es la alternativa? Los grupos primarios, los grupos locales, los grupos conformados por relaciones “cara a cara” donde nos podemos reconocer: la comunidad. Pero en realidad se trata de una comunidad fetichizada, porque la comunidad no está definida por un ámbito ni está localizada en ningún lado. Cualquier relación, cualquier nivel de integración puede ser comunitario o no. Una nación puede tener comunidad y puede serlo un grupo local. En algunos representantes de este pensamiento hay también un fuerte rechazo al mercado, y una casi glorificación de la autosubsistencia, de la autarquía. Lo que nos lleva a la vida cotidiana.

Hay claramente un antivanguardismo. Se propone como alternativa el basismo, el horizontalismo, al punto que los agentes involucrados en esto como intelectuales tienen que autodefinirse como “agentes externos” para que nadie vaya a creer que quieren realmente infiltrarse o confundirse con las bases o manipularlas. Lo que nos lleva también a la vida cotidiana. Por eso el quinto punto tiene que ver con la vida cotidiana.

5. La vida cotidiana

Nos vamos a referir a lo dominante de la vida cotidiana de los sectores populares en nuestra América Latina, en estas sociedades capitalistas dependientes, (no nos estamos refiriendo a la vida cotidiana en Nicaragua o en Cuba) y vamos a presentarnos como críticos de la vida cotidiana, no como glorificadores o idealizadores. Porque nuestros sectores populares tienen que vivir o se les permite vivir una vida cotidiana miserable. Esa vida cotidiana es la matriz vital de los sectores populares, es el punto de partida que nos marca los límites y las posibilidades inmediatas de la participación popular.

Y la vida cotidiana es el reino de la institucionalidad. Parece curioso que se venga usando la palabra "institucionalización" para referirse a las relaciones con el Estado. Un concepto objetivo, científico, de "institución", nos da otra visión: las costumbres, los signos, el lenguaje, los modos de actuar y pensar y hasta de sentir, se imponen al ser particular de los sectores populares; se le imponen como instituciones, como marcos naturales de la vida. Los vive como algo natural porque existían antes de que naciera y porque están ahí independientemente de su voluntad.

En esta vida cotidiana, como decíamos antes, predomina el poseer, porque ella está marcada por la desesperada lucha por la sobrevivencia. Pero es un sentimiento de posesión que se extiende impropriamente a relaciones que no tienen que ver necesariamente con la sobrevivencia material. El hombre piensa que puede poseer a la mujer, y así siguiendo. En esta vida cotidiana, la búsqueda de la seguridad material, económica y física es un motor fundamental. Por lo mismo, está signada por el principio de la acción directa: percibir y reaccionar, percibir y actuar. En su vida cotidiana el hombre desarrolla una escasa reflexión. Como señala Joao Bosco Pinto¹³⁸, el esquema problema-solución inmediata domina, a través de su pragmatismo, a la vida cotidiana, y posibilita esa extensión de la vida cotidiana particular al nivel colectivo, al segundo nivel, porque si para conseguir una solución inmediata a un problema es necesario agruparse, armar una cooperativa, un movimiento, esto es **perfectamente** compatible con las concepciones de la vida cotidiana. Se construye así un "nosotros" colectivo, cuyo sentido es tener más eficacia en el accionar, en una utilización del efecto de masa: ser muchos reclamando algo para lograrlo todos.

¿Qué límites tiene esta superación de la individualidad, esta búsqueda del "nosotros"? La historia reciente de los movimientos reivindicativos en América Latina está mostrando que si se logra la meta buscada el

138 Joao Bosco Pinto, "Planejamento participativo ¿Rito su prática de classe?", en: *Participação ¿Rito su prática de classe?*. Unijui Editora, Unijui, 1986.

movimiento se desarma, y si no se logra también se desarma. Si se logra, porque ya se logró la meta; si no se logra, porque no demostró su eficacia. Ese "nosotros" es volátil, se disuelve fácilmente. En estos movimientos, en esta vida cotidiana como la estoy presentando en sus rasgos dominantes, no hay comunidad, no hay naturalmente comunidad, no hay un reconocimiento del prójimo, no hay un compartir valores comunes trascendentes a las necesidades inmediatas. Hay una parcialización del hombre. Los movimientos se organizan alrededor de aspectos de lo humano, de necesidades parciales de los seres humanos, y predomina el consumo como criterio de determinación de las identidades. Puede haber identificación con el grupo, con ese "nosotros", pero no hay necesariamente una constitución de la identidad popular a través de este proceso.

Estos grupos a veces pueden llegar a tener niveles de comunidad, pero deben ser juzgados desde los valores que los motivan. Podemos encontrar que los hinchas de un cuadro de fútbol se sienten partícipes y se sienten identificados con ese cuadro, pero podemos ver también las barbaridades que pueden hacer y la violencia que pueden generar en determinado momento. Podemos ver a los muchachos de los colegios aquí en Quito tirándose piedras y matándose tal vez por defender una identidad tan volátil como la de pertenecer a un colegio o a otro. ¿Qué valor trascendente es el que está detrás de esa lucha? Esta sociedad promueve la multiplicación de grupos y de identificaciones pero no promueve la constitución de la identidad popular.

La categoría de vida cotidiana es fundamental para pensar la participación popular porque en ella, en esa propia vida cotidiana de los sectores populares, se origina la resistencia a una participación al nivel más alto de integración: el tercero, el que tiene que ver con la sociedad, con un sentido, además, de proyecto alternativo, de construcción voluntaria de una sociedad. El pragmatismo que impera en la vida cotidiana más el sentimiento de derrota dan como resultado un retraimiento de la participación política respecto al nivel que podríamos encontrar hace 15 o 20 años. En esta vida cotidiana está internalizado como moral el sentido

común legitimador de este sistema capitalista dependiente. Uno de los elementos de este sentido común legitimador del sistema es el concepto de orden y la necesidad incorporada de orden. Porque la búsqueda de seguridad da cauce inmediatamente para que penetren los conceptos de orden que el sistema da y el correspondiente componente negativo: el concepto del caos. Por eso es muy fácil que algunas acciones defensivas de los mismos sectores populares se vean como acciones que producen el caos, que producen el desorden.

Además su carácter automático la hace repetitiva. Por cierto, ese carácter de la vida cotidiana que se repite continuamente la hace fácilmente penetrable por el automatismo del mercado. El concepto de destino viene a reemplazar al concepto de responsabilidad.

¿Qué hacer frente a esta vida cotidiana que es el punto de partida de una participación popular distinta? ¿Qué problemas tiene ese quehacer?.

6. Una ejemplificación tomada del movimiento de educación popular

Quiero dar un ejemplo basado en mi interpretación de un movimiento de gran importancia en América Latina, que es el Movimiento de Educación Popular. Movimiento que además ha perdurado y tiene un impacto enorme, atravesando buena parte de las prácticas que típicamente se ven con lo popular en América Latina.

En primer lugar, el Movimiento de Educación Popular, según su paradigma, propone a la gente pasar de la acción directa, del actuar-reaccionando-sin-reflexionar, a la verbalización. Hacer que los agentes populares verbalicen sus afectos, sus necesidades, sus opiniones. Lograr que en el encuentro de sus opiniones incluso surja esa opinión pública que se diferencia de la propia opinión con la consiguiente posibilidad de individualizarse.

El Movimiento de Educación Popular propugna pasar de la acción directa a la verbalización y de la verbalización a la reflexión crítica para trascender la vida cotidiana. Esto implica incurrir en ciertas abstracciones,

alejarse un poco para poder ver qué es esta vida cotidiana, poder reflexionar y no solo actuar. Implica poder diferenciar entre juicios y prejuicios, entre verdad y falsedad. Todo esto como condición para poder llegar a una auténtica comunidad.

El Movimiento de Educación Popular reconoce y recupera las fantasías de los sectores populares pero para convertirlas en utopía, en una fuerza ideológica capaz de llevar a la transformación de la sociedad. Recupera también los mitos para criticarlos y para diferenciar entre apariencia y esencia, no para fetichizar.

Pretende pasar de la comunicación instrumental -presente en toda acción directa donde nos hablamos, nos damos órdenes- al nivel de la conversación, para de ahí pasar a la discusión y eventualmente a la persuasión. Todo esto ¿para qué? Para poder construir colectivamente un pensamiento. Para esto el Movimiento de Educación Popular ha usado con mucha fuerza y con mucha creatividad el diálogo, el juego, los intercambios de experiencia.

Sin embargo, este quehacer, dirigido a superar la vida cotidiana partiendo de ella, se ha encontrado con problemas en su propia práctica y yo diría que hoy está en crisis. Se ha vuelto también repetitivo, mecánico. Se ha apegado a la cultura popular dominada, idealizándola en lugar de negarla por este proceso dialéctico. Se ha atado a las experiencias inmediatas de los sectores populares. El lema "partir de la realidad", básicamente se ha reducido a "partir de la realidad percibida individualmente" para regresar a los lugares comunes de la realidad percibida por el grupo. Como resultado, pocas veces se da el movimiento completo para llegar a reconstruir, por recurrencia, esa realidad profunda que no se percibe ni individual ni colectivamente.

La tendencia a rechazar otras formas del conocer, necesarias para desarrollar ese sentido colectivo de comunidad, también se ha convertido en un obstáculo. Su rechazo absoluto al poder ha impedido trascender las metas de reproducción y de autoconservación de la vida cotidiana. Su

concepto del tiempo se centra en el presente. El futuro aparece como una amenaza, o como una esperanza, pero difícilmente como un proyecto.

En todo caso, el uso de ese método por el cual el que dirige el diálogo - que dice no dirigir - hace que la gente, a partir de sus percepciones y de sus ideas, vaya generando una idea más compleja, de hecho es un mecanismo para introducir subrepticamente un punto de llegada predeterminado. Y en tanto con el taller termina la relación, los participantes quedan tan dominados como antes. En vez de explicitar, en vez de plantear las opciones, en vez de plantear las distintas concepciones, se ha caído en el juego de ir guiando el pensamiento para siempre llegar a la conclusión prevista. Como indica Rosa María Torres¹³⁹, esos papelógrafos con los que terminan muchas sesiones de educación popular, donde se resumen todas las posiciones y donde no hay síntesis ni contraposición, de alguna manera nos dicen los problemas por los que está pasando la Educación Popular.

Para avanzar, tenemos que criticar esta práctica que tenía y tiene un proyecto hermoso, fundamental, tal vez una de las más ricas propuestas para superar la vida cotidiana a partir de la misma vida cotidiana. Tenemos también que empezar a develar las relaciones que hay entre las formas y los contenidos. Por ejemplo: no hay nada intrínseco en los pequeños grupos que los haga más democráticos, o más comunitarios que las grandes integraciones. Ni nada en los grupos más homogéneos que los haga más democráticos o más trascendentes que los heterogéneos. La conversación, el diálogo, la persuasión, pueden estar presentes en un proceso de decisión de cosas absolutamente intrascendentes. La trascendencia de las metas es algo fundamental para poder superar la vida cotidiana.

El contenido mismo de los movimientos reivindicativos, que surgen de la vida cotidiana como una forma legítima de lograr más eficazmente las

139 Rosa María Torres, *Discurso y práctica en educación popular*, CIUDAD, TEXTOS No. 9, Quito, 1988.

reivindicaciones, es el pedir. Pedir al Estado, reclamar, y si el Estado no puede dar desaparece el movimiento. Esto tenemos que verlo críticamente como una reproducción de la enajenación del Estado con respecto a la sociedad. Hay un planteo contra la institucionalización y por el espontaneísmo. Sin embargo, tenemos que reconocer que la vida cotidiana es tal vez, como decía antes, el reino de las instituciones y de la naturalización de las relaciones sociales. Nos parece entonces que es imposible aceptar la idealización de la vida cotidiana y del saber popular que parecen estar acompañando últimamente a un movimiento tan productivo, tan rico, con un potencial todavía no realizado como el de la Educación Popular.

7. Algunos desafíos de la participación

Nos parece fundamental volver a plantear la diferencia entre mercado y política, entre las fuerzas oscuras que a nuestras espaldas nos imponen el contenido de nuestra vida cotidiana y nuestra voluntad colectiva de luchar por cambiar el marco de la vida cotidiana.

Luchar por la participación es un desafío. Un desafío que pasa entre otras cosas por estructurar una vinculación entre vida cotidiana y vida pública, respecto a metas trascendentes que vayan más allá de la reproducción, pero sin perder ese juicio fundamental de la búsqueda de la reproducción material. Implica reconocer la unidad que hay entre el marco social de vida y la vida cotidiana de los sectores populares y desarrollar esa tensión, en lugar de pretender que sea posible su separación. La pretensión de que se puede dejar la política, que se pueden dejar de develar las grandes estructuras, de que se pueden dejar los grandes procesos afuera y concentrarnos en la vida cotidiana, es condenar a los sectores populares a esa miserable vida cotidiana en la que están hoy reproduciéndose.

No voy a desarrollar los temas que están planteados como posibles ejemplos alternativos de participación popular en la ponencia escrita¹⁴⁰.

140 José Luis Coraggio, "La participación popular, ideología y realidad", ponencia presentada al XIII Seminario Latinoamericano de Trabajo Social, julio de 1989, Quito.

Simplemente que ahí me refiero a la imprescindible necesidad de luchar por una **participación en lo que hace a la política económica**, entre otras cosas porque la fuente fundamental de la alienación de los sectores populares viene de lo económico.

La no comprensión de esas fuerzas oscuras -que además no las entienden muchos economistas tampoco- no afecta sólo a los sectores populares. Lo testifica el temor a la ingobernabilidad de la economía que acompaña a muchas fuerzas progresistas e incluso revolucionarias que, una vez en el gobierno, piensan que la participación popular en la economía implicaría la extensión de todos estos reclamos, la multiplicación de las demandas y la ingobernabilidad total. Hay que luchar contra ese prejuicio porque se ha visto situaciones donde los sectores populares que participan y toman conciencia de la problemática económica no usan ese espacio para simplemente reivindicar y multiplicar sus reivindicaciones sino para hacerse cargo como estadistas de la problemática económica. Además, dar pábulo a ese prejuicio sería olvidar que los principales responsables de la ingobernabilidad de nuestras economías son los capitalistas.

El otro tema que se toca en la ponencia tiene que ver con el **gobierno local y la idealización de lo local y del municipio**. Esto es absurdo, es negar la realidad del mundo contemporáneo y de las fuerzas que le dan forma a la vida cotidiana de los sectores populares. Implica que los sectores populares no podrían hacerse cargo de los problemas nacionales y mucho menos de las políticas exteriores de sus países, que no se podrían hacer cargo del problema de la deuda. Que sólo pueden pensar al nivel de su municipio.

Aquí hay una posibilidad muy interesante de estudiar y aprender de la experiencia de un ejemplo muy rico, que es el modelo del Poder Popular cubano, donde el Poder Popular no sólo se hace cargo en cada zona, en cada lugar, de la gestión de las condiciones inmediatas de vida, sino que es toda una jerarquía que finalmente termina en la Asamblea Nacional del Poder Popular donde se definen las grandes políticas. Esos agentes del Poder Popular vuelven a lo local con una visión de lo macro, con una

visión de los grandes procesos, de los límites objetivos a las demandas locales.

El tercer ejemplo que se toca en la ponencia tiene que ver con la **investigación social y la llamada investigación participativa**. Veo a la llamada investigación participativa como una forma muy interesante, muy rica, de cuestionar la investigación academicista, pero que puede convertirse en un instrumento de la cristalización de esa vida cotidiana. Una investigación que se orienta a resolver el problema del agua junto con la gente y punto. Que entra en el esquema problema-solución inmediata que mencionamos antes.

Es fundamental una investigación comprometida que ayude a pensar nuevamente en términos de un proyecto social que ayude a la constitución (no que la organice, pero que ayude a la constitución) de ese sujeto virtual que no existe todavía: ese sujeto popular, heterogéneo, complejo, contradictorio. Y para eso hay que revisar las tradiciones de lucha política y de participación. En esta línea, y para dar un ejemplo, me parece importante retomar el concepto de los frentes amplios. Dejar de discutir si es el partido, el sindicato o el nuevo movimiento social el que tiene que ser el aparato representante del sujeto histórico, y pensar que la única manera de transformar estas sociedades es mediante la articulación de todas esas formas de participación y de integración social, incluidas asociaciones de profesionales y otras formas corporativas. Sin una alternativa popular que tenga en cuenta no sólo las particularidades sociales, ideológicas, culturales, sino también lo local, lo cotidiano, lo nacional y lo mundial, es muy difícil pensar en una transformación de la misma vida cotidiana.

La crisis le pone a todo esto un marco de dramatismo adicional. Los agentes de la participación encuentran que la crisis hace que la gente no quiera participar o participe menos. Le ven menos sentido a la participación porque la crisis hace que el Estado no tenga recursos. Los movimientos reivindicativos no logran solución, hay un retraimiento de los sectores populares a la vida familiar, a la integración a través del

mercado. La crisis tiene efectos claros, de alguna manera hincha la vida cotidiana, la amplía. Hace que prácticamente se convierta en “la vida”. Implica la privatización no sólo del Estado, sino de la vida misma. Rompe certezas, rompe los comportamientos repetitivos. Genera nuevas experiencias pero deja poco tiempo para la reflexión. Genera mucho descontento pero pocos deseos de participar por temor al caos.

Quiero proponerles para la discusión la idea de que tenemos que ver la crisis no sólo como algo negativo sino también como un recurso. Porque la crisis, las situaciones de catástrofe, las situaciones de ruptura de lo natural, de lo que se venía repitiendo, son situaciones en las cuales los sectores populares tienen que desarrollar toda su creatividad. Cuando uno se encuentra con que un material que ha venido usando durante mucho tiempo para construir cosas de pronto se rompe, le lleva a preguntarse: ¿por qué se rompe?, cuando antes lo usaba sin preguntarse ningún por qué. Cuando el trabajo asalariado parecía la forma natural de realizar la capacidad de trabajo y ahora no hay como realizarla como trabajador asalariado, muchos por qué pueden surgir junto con la búsqueda de otras alternativas. La acción cotidiana encuentra obstáculos tremendos en la crisis por las que pasan nuestras sociedades. Esto nos abre una posibilidad para tomar conciencia, para plantearnos esos por qué, para pasar del percibir al mirar.

Finalmente, resumo puntos de conclusión o tesis que me gustaría que ustedes puedan retomar o discutir en algún momento:

1. El problema de la participación popular no es de cantidad, es de calidad. No es de más participación, sino de cambio de calidad en la participación. Pasar a ese tercer nivel, pasar a participar como sujeto colectivo de una alternativa popular para toda la sociedad. No sólo, sino también para la satisfacción de las necesidades inmediatas de los sectores populares. Pasar a un sector popular estadista. Esto no es idealismo, esto no es voluntarismo, esto es necesidad. Si se quiere cambiar la vida cotidiana miserable de los sectores populares, esto no puede ser logrado en el interior de la vida cotidiana, porque la vida

cotidiana está enmarcada en estructuras que la reproducen así.

2. **Tenemos que hacer una autocrítica profunda de nuestras prácticas y de nuestras ideologías en nuestras luchas como intelectuales por la participación popular.**
3. **Tenemos que ver a la vida cotidiana críticamente y no idealizarla, verla como el límite pero también como el fundamento de la participación popular.**
4. **Tenemos que luchar por el sentido de la participación, ese desafío que la nueva derecha nos plantea de una lucha cultural, pero tenemos que verlo como la lucha por el sentido de la participación popular en todos los campos, incluso dentro de las formas institucionales existentes. La pretendida autoexclusión del sistema no es productiva.**
5. **Y, por último, tenemos que asumir nuestra responsabilidad como intelectuales, tenemos que contribuir a negar esa afirmación del fin de las utopías. Tenemos que ayudar a la elaboración de una utopía orientadora, articuladora del sentido de las luchas populares. Tenemos que luchar también contra la resistencia de los mismos sectores populares a la participación. Tenemos que hacerlo ahora, en la crisis.**

Capítulo 8

Las posibles contribuciones de la educación popular al desarrollo local (1990)¹⁴¹

1. Introducción

El título que lleva este trabajo ha sido indicado por los organizadores de este evento, por lo que considero necesario explicitar cómo interpreto y vinculo los términos educación popular, educación de adultos y desarrollo local.

En primer lugar, considero a la llamada **educación popular (EP)** como una corriente interna al campo de prácticas de la **educación de adultos (ED)**, que incluye elementos teóricos, metodológicos y también político-doctrinarios respecto a dicha práctica, y que se apoya en una ya larga experiencia de implementación de sus principios, sobre todo (aunque no únicamente), en América Latina. Además, básicamente la EP se ha concentrado en adultos de los sectores populares. Sin embargo, esto no implica que la EP no tenga -explícita o implícitamente- posición y propuestas respecto a la educación en general y a los sistemas escolarizados

141 Ponencia presentada a las VII Jornadas Iberoamericanas de Educación de Adultos, Barcelona, España, noviembre 1990. Agradezco los comentarios de Rosa María Torres.

en particular, ni que deba limitarse a trabajar con adultos. Por otra parte, los principios que orientan la EP atraviesan hoy -formal o sustantivamente- casi toda práctica de trabajo popular en América Latina.

En lo relativo al denominado “desarrollo local” (DL), en varios trabajos¹⁴² he intentado relativizar dicho concepto, sobre todo a la luz de corrientes que lo ven como una panacea para la crisis económica, para la alienación o para las crisis de identidad, para el autoritarismo, y algunos otros males que aquejan el mundo contemporáneo. En todo caso, es evidente que en el uso generalizado su denotación no se limita a algo así como un “proceso de desarrollo localizado en un ámbito microregional, urbano o rural”, sino que tiene otros alcances: iniciativa de actores locales, autoafirmación de la sociedad local, “otro desarrollo” (por oposición al paradigma desarrollista de los 60-70’s). Para poder entablar un diálogo sobre el tema solicitado vamos a admitir en principio el concepto así planteado¹⁴³.

Plantear una conexión como la solicitada entre las dos prácticas, implica la hipótesis de que el DL requiere o puede beneficiarse de acciones como las que emprende la EP, hipótesis que asumiré en principio para elaborar mi punto de vista al respecto. Una aclaración adicional: creo que las ideas no deben desplegarse como si se escribiera en una pizarra vacía. Toda idea se ubica en un campo ya ocupado, se frasea en términos y dilucida conceptos que deben diferenciarse o asimilarse a otros preexistentes. Toda tesis enfrenta tesis previas. Por lo tanto, es casi imposible encarar un tema como el propuesto sin proponer una contraposición, una lucha, en el campo ideológico o teórico. Por ello, lo que sigue.

2. La propuesta del desarrollo local y sus demandas a la educación popular

Revisando las ponencias presentadas en las VI Jornadas Iberoamericanas

142 Incluidos en este volumen.

143 Ver los trabajos incluidos en: Cuadernos del CLAEH, 45-46, Montevideo, 1988, en particular el de José Arocena.

del año pasado, encontré una, la de Luis Razeto¹⁴⁴, referida a la posible convergencia entre educación popular y desarrollo local. Creo que, más que comenzar cada vez de cero, es importante ir hilando los discursos, contraponiéndolos y, en ese juego, configurando alternativas de pensamiento y de acción. Por ello voy a referirme al trabajo de Razeto como punto de partida, para ir proponiendo algunas ideas adicionales o contrapuestas sobre el asunto. A tal fin procedo a resumir y comentar brevemente las tesis del mencionado autor.

Para Razeto, “los conceptos de ‘educación popular’ y de ‘desarrollo local’ sintetizan los principales aportes a la superación de la pobreza que han hecho las organizaciones no-gubernamentales de promoción y desarrollo que operan en los sectores populares”. Esto de por sí señala un parteaguas central en sus tesis y las de la corriente en que se inserta: la oposición gobierno/no gobierno. Por lo demás, hay una atribución al segundo campo (el no gubernamental) de dos prácticas que sin embargo son por su naturaleza de iniciativa no gubernamental¹⁴⁵. Más allá del posible sinsentido teórico de asociar esas prácticas con determinado tipo de organización, históricamente cabe recordar los programas inspirados (e incluso dirigidos en algún caso) por Paulo Freire y su propuesta pedagógica, llevadas a cabo desde el Estado en Nicaragua, Cabo Verde, Sao Tomé y Príncipe, Granada, y actualmente en el Estado de Sao Paulo, donde el mismo Freire es Secretario de Educación¹⁴⁶. En lo que hace al “desarrollo local” ocurre otro tanto, como evidencian las iniciativas estatales que, desde los municipios franceses hasta el actual

144 Luis Razeto M., “Educación popular y desarrollo local”, ponencia presentada a las VI Jornadas Iberoamericanas de Educación de Adultos, El Canelo de Nos, San Bernardo, 24-28 de julio de 1989.

145 Además, si intentamos pensar en un proceso histórico de génesis de la corriente de EP, su primera fase habría surgido en el interior mismo del Estado, consistente en “...avances realizados por educadores latinoamericanos vinculados a agencias oficiales de educación de adultos...”. Efectivamente, el Movimiento de Educación de Base surgió a comienzos de los 60 en Brasil, a partir de un convenio entre el Gobierno Federal del Brasil y la Conferencia Episcopal Brasileña. Ver: Carlos Rodríguez Brandao, *La educación popular en América Latina*, CEDEP, Quito, 1989, pag. 32.

146 El impacto de la metodología de “la palabra generadora”, asociada al campo de la al

gobierno del Frente Amplio en Montevideo¹⁴⁷, se inspiran en principios como la autonomía local, la constitución de actores a nivel local, el desarrollo de iniciativas comunitarias, etc.

La segunda tesis de Razeto es que “La principal limitación...que ha significado que... los pobres con que se ha trabajado no han podido superar de modo estable y definitivo su situación de pobreza, reside en el hecho que ambas orientaciones -las del desarrollo local y de la educación popular- se han desplegado independientemente y separadas entre sí.” Tal como está planteada, tal afirmación es también históricamente incorrecta. De hecho, lo que registran quienes participaron de la génesis de lo que hoy se denomina “educación popular” es que ésta surgió en el seno de prácticas combinadas de educación de adultos y de **promoción local**, como crítica y superación al estilo con que se realizaban las mismas¹⁴⁸.

Tal crítica habría estado guiada por un criterio de eficacia (más que por un criterio político-ideológico), basado en la hipótesis de que para lograr cambios estables y definitivos se requería pasar de “campañas” a programas estables, de programas uniformes diseñados centralmente a pro-

fabetización de adultos y al proyecto de concientización, se extiende mucho más todavía: “La técnica de la ‘palabra generadora’ está, en efecto, ampliamente extendida tanto en los programas gubernamentales como en los no-gubernamentales de alfabetización. Retomamos, a manera de ejemplo, referencias de tres programas oficiales: Panamá, Ecuador y México...”, en: Rosa María Torres, *Educación popular: Un encuentro con Paulo Freire*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1988, pag. 59.

147 Ver, por ejemplo: *Ciudad Alternativa*, Año 2, Nº 3, CIUDAD, Quito, 1990, donde se incluyeron varios artículos y entrevistas sobre el gobierno municipal del Frente Amplio; Ver también: *Bases programáticas para el gobierno departamental*, Documentos/6, Frente Amplio, Montevideo, 1989.

148 “Los objetivos muchas veces considerados como finales en programas anteriores de educación y desarrollo, como por ejemplo la creación de una cooperativa de producción de alimentos, la organización de grupos populares responsables de la salud comunitaria, la participación organizada de la comunidad en trabajos de mejoramiento de su infraestructura, la reducción del índice de personas analfabetas, la calificación de mano de obra, se transforman en metas intermedias y operacionales en algunos programas emergentes de educación popular”. En: Carlos Rodríguez Brandao, *La educación popular en América Latina*, op. cit., pag. 23

gramas adecuados a cada situación de vida local, de metas individualizantes a la organización comunitaria dirigida en primer lugar a lograr la "...mejoría colectiva de los indicadores de calidad de vida (salud, alimentación, habitación, esparcimiento, etc.) y luego, con el trabajo político de transformación social y participación popular"¹⁴⁹. Ese proceso de crítica y superación fue lo que llevó a desarrollar algunos aspectos centrales de la metodología integral (no separar los procesos de conocimiento de los procesos de transformación de la propia realidad) que hoy caracteriza a la propuesta de la EP. Habría que revisar entonces en qué sentido puede decirse que las prácticas de la EP y las del DL "se han desplegado independientemente y separadas entre sí". Volveremos sobre esto.

La tercera tesis de Razeto es que "La integración orgánica de las acciones insertas en las perspectivas de la educación popular y del desarrollo local, significan un potenciamiento sustancial de ambas, tal que sus efectos combinados hacen posible que efectivamente los pobres que participen en dichos procesos lleguen a superar real y establemente su condición de pobreza". Aquí se presenta la necesidad de acotar cuáles son los alcances de la EP y del DL, así como de su combinación, pues al asignárseles tal capacidad de transformación social parecerían subsumir todas las prácticas de transformación, incluida la específicamente política, con lo cual tales conceptos se vuelven ambiguos. Y me parece que para poder avanzar en el tema planteado a esta ponencia es imprescindible dilucidar esos conceptos para poder articularlos más rigurosamente con otros en una necesaria teoría del cambio social.

¿Por qué las prácticas de desarrollo local no han logrado de por sí sus objetivos de autosustentación?¹⁵⁰. La lista de iniciativas que cubriría el

149 Brandao, op. cit., p. 22.

150 El concepto de desarrollo local (DL) que propone Razeto es: "un proceso acumulativo y creciente de desarrollo de las capacidades propias de las personas, grupos, organizaciones y comunidades que habitan en una determinada localidad (barrio, población, comuna), para hacer frente a sus problemas y satisfacer sus necesidades, mejorar su calidad de vida, y controlar crecientemente sus propias condiciones de existencia, aprovechando los recursos locales disponibles en la

DL van desde la promoción (siempre por ONG's) de grupos de autoayuda y microempresas familiares hasta programas de desarrollo de comunidades, pero no incluye expresamente las prácticas de la EP. Más bien, la tesis indica que sería la "integración orgánica" de la EP con las prácticas del DL la que contribuiría decisivamente al efecto no logrado de desarrollo local. Esa contribución sería la de construir uno de los ingredientes faltantes del DL: la "...toma de conciencia de esa identidad local, que se traduce en procesos de integración territorial de las experiencias en vistas de su propio desarrollo como **comunidad local autoconciente** (subrayado del autor)".

¿Cuáles son las posibilidades y límites de la EP para lograr ese objetivo? Según Razeto, en lugar de haber "...generado una acción directamente encaminada a enfrentarlos (los problemas) y superarlos mediante las capacidades y el esfuerzo propio", la EP se habría especializado en concientizar grupos respecto a sus derechos humanos y económico-sociales, orientando su organización para reivindicar ante el Estado el cumplimiento de tales derechos. Paradojalmente, la EP, que el autor atribuyera a las ONGs sin haber registrado su origen desde prácticas estatales, nos es presentada ahora como estatalista, en tanto asignaría al Estado la capacidad de resolver los problemas. Pero, además, según Razeto, las intervenciones del Estado no resolverían de manera estable los problemas, pues mientras las necesidades son recurrentes, las intervenciones serían coyunturales. Esto saca a la luz la dicotomía implícita en el discurso de Razeto entre Estado (política) y sociedad (comunidad).

Para esa concepción, si las necesidades surgen del mundo de la sociedad civil, las intervenciones estatales vienen del mundo de la política, coyuntural y arbitrario. El Estado (regido por una lógica política) no podría ser visto como elemento de un sistema autoregulado de reproducción. Tal posición se contrapone a las teorías, predominantes hasta

realización de actividades económicas, sociales y culturales" (subrayado nuestro). El carácter endógeno, autosustentado, de la propuesta de DL queda así evidenciado.

hace unos años, sobre el capitalismo organizado, que podían llegar a ver al Estado como elemento regulador del sistema¹⁵¹. Pero se afirma la hipótesis de que la sociedad sí podría constituirse de esa forma, en particular cada sociedad local. El argumento es simple: si quienes experimentan las necesidades controlan las condiciones de su satisfacción, no debería haber crisis de reproducción, ni pobreza. Esto supone la condición de que la sociedad se constituya como comunidad autoconciente, lo que presumiblemente sólo se lograría a un nivel manejable, accesible: el local. En todo caso, esta cuestión no puede decidirse como ley universal, sino que deben considerarse contextos históricos concretos. Además, si bien el DL es más que esto, incluye como parte de especial interés "...cualquier esfuerzo y proceso tendiente a la superación de la pobreza mediante formas económico-sociales populares, basadas en la solidaridad y en el trabajo." Según la propuesta de Razeto, apoyada en una hipótesis cuya plausibilidad es cuestionable, se trata de recuperar para la sociedad las capacidades que fueron atribuidas al Estado: "laborales, tecnológicas, administrativas, gestonarias".

Resulta llamativo el énfasis en desmitificar al Estado y la ausencia de referencias al mercado capitalista, a los costos sociales de la empresa privada, a la deshumanización resultante del mercantilismo, todos procesos cuya clarificación ha significado más de un siglo de trabajo intelectual basado necesariamente, por el carácter de los hechos analizados, en abstracciones teóricas, en cuestionamientos al sentido común y a las apariencias de la empiria. Y sin embargo creo que para el propósito de lograr "otro desarrollo", otras formas de socialización, otra cultura, la desmitificación de un sistema de derechos humanos centrado en la propiedad privada parece esencial, y es clave para efectivamente advertir el carácter del Estado¹⁵².

151 Ver: Jürgen Habermas, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1975.

152 Ver: Franz Hinkelammert, "Democracia, estructura económico-social y formación de un sentido común legitimador", op.cit.

Volviendo a la visión de Razeto sobre la EP, ésta, para contribuir al objetivo planteado, debería autotransformarse. ¿En qué sentido? Despojándose de su “exceso de ideologismo y doctrinarismo, según los cuales las causas de los problemas son siempre de nivel macrosocial y las soluciones deben obtenerse inevitablemente por la vía de transformaciones políticas y económicas generales”¹⁵³. Según Razeto, las limitaciones de ese proyecto de EP estarían ya llevando a una rectificación de objetivos, convergente con el DL: “la creación, fomento y apoyo de experiencias económicas”, y a la obtención de recursos financieros, de los que dependen, para enfrentar directamente los problemas. Para Razeto, mientras que la EP ha sufrido limitaciones “internas”, por su propia ideología, que debe ser extirpada desde el interior, el DL no tendría problemas ideológicos, sino que sufriría solo límites externos: la insuficiencia de los recursos financieros que puede obtener.

Planteo aquí la hipótesis de que -tal vez inintencionadamente- detrás de esta propuesta de “integración orgánica” de la EP al DL se está planteando una crítica a la ideología de la EP desde la ideología (no expuesta) del DL. Más abajo retomaremos la crítica de la mistificación del DL que intenté hacer en otros trabajos¹⁵⁴, mistificación que resulta justamente de negar lo que Razeto critica a la EP: la necesidad de tener no sólo conciencia del sí mismo local, sino del proceso de constitución de la sociedad nacional, del Estado, del mercado nacional y mundial, etc., todos ellos determinantes macrosociales, inobservables directamente, pero que no pueden ser olvidados sólo porque exigen un elevado nivel de abstracción y complejos métodos de investigación para su comprensión.

El costo de abandonar la búsqueda de marcos teóricos para una comprensión cabal de la misma realidad cotidiana se hace patente cuando vemos sus sustitutos. Así, al “explicar” por qué fracasan algunas iniciativas de promoción, Razeto nos dice: “lo que se olvida es que las

153 Razeto asimila este espíritu de la EP con “las vertientes políticas e intelectuales llamadas progresistas”.

154 Ver nota 142.

personas afectadas por las situaciones de extrema pobreza no están particularmente dotadas de capacidades laborales, administrativas, gestionarias y empresariales. Por el contrario, si han sido excluidas del mercado del trabajo, si las empresas no les han otorgado oportunidades laborales adecuadas, es probablemente porque en la competencia por esos puestos no han mostrado estar en condiciones de efectuar los mayores aportes, o porque la productividad de su trabajo, o sus capacidades técnicas y administrativas, no han sido suficientes para convencer a los eventuales empleadores de que sus aportes serían muy elevados.” Obviamente, se propone como remedio la calificación de esos recursos... Aparte de que ya en 1989 se podía observar cómo recursos humanos altamente calificados quedaban sistemáticamente fuera del mercado, debería valorarse la comprensión de los procesos de calificación-descalificación de la fuerza de trabajo provocados por la dinámica del capital, que fuera adquirida en las teorizaciones de los 60 y 70's. De hecho, se mistifica hasta tal punto el sentido común (legitimador de este sistema) que se lo usa para explicar procesos macrosociales! Esa misma lógica puede llevar a creer que multiplicando e implementando adecuadamente programas de asistencia técnico-financiera a microempresas no sólo se resolverán los problemas del desempleo sino que se gestará una nueva sociedad. Sin embargo, el mismo Razeto reconoce la insuficiencia de esas acciones, y por eso reclama de la EP su contribución a la autoconciencia local.

Por momentos, el diagnóstico del autor lo lleva a concluir que la clave para el DL es atacar “...la ausencia de formación específica en los aspectos laborales, tecnológicos, gestionarios y empresariales”, y para eso precisamente reclama el concurso de la EP. En otras palabras, como veremos a continuación, se pide a la EP que sufra un proceso de regresión a la etapa de los 60's arriba mencionada, cuando unía educación con organización y prácticas productivas. De algún modo, también se le pide que se vuelva “instruccional”, pero ahora con conocimientos útiles, aplicables inmediatamente, concretos y no abstracto-enciclopédicos. Se le propone partir de los problemas de la vida cotidiana y desplegar un ciclo corto de diagnóstico-educación-acción para el desarrollo, que inmediatamente

encuentre soluciones prácticas que puedan ser implementadas por los mismos actores que sufren esos problemas, y transmita a la vez la capacidad y la autoconfianza para replicar tal tipo de ciclos autónomamente.

Si allí nos quedáramos, la propuesta del DL sería una de extensión de lo particular al ámbito de lo comunal, sin trascendencia¹⁵⁵. Sin embargo, Razeto agrega la necesidad de lograr una "...comprensión de la globalidad de las necesidades humanas...desarrollando las dimensiones comunitarias y espirituales de su existencia, y ello no sólo a nivel de la propia conciencia sino en la práctica de la vida cotidiana, de las relaciones comunitarias, del trabajo, de la familia y de la organización social, de la participación política, del arte y de la creatividad, de la religiosidad y de la búsqueda de trascendencia." Lamentablemente, el trabajo se termina sin que se explicita cómo se hacen congruentes estos objetivos con las propuestas y metodologías concretas planteadas como programa para la EP y el DL.

3. La propuesta de la educación popular y sus posibles contribuciones al desarrollo local

Si de lo que se trata es de un diálogo entre dos prácticas que han venido coexistiendo: la de la EP y la del DL (¿o tal vez, más apropiadamente, la de la promoción de organizaciones empresariales populares?), es fundamental saber ahora qué análisis vienen realizándose del lado de la EP. En otros términos, ¿Desde qué matriz de sentido van a comprenderse estas propuestas que vienen de la corriente del DL?

Por lo pronto, será útil completar el cuadro de la génesis y evolución de la EP iniciado más arriba. Una vez realizada la crítica a la educación tradicional y entrados en la etapa de unir transformación directa de la realidad inmediata con proceso educativo -acorde con lo que hoy parece reclamarse desde la corriente del DL-, los agentes de la EP superaron esa

155 Ver: José L. Coraggio, Participación popular y vida cotidiana. (incluido en éste volumen)

etapa, pasando entonces sí a constituir lo que hoy se entiende por “movimiento latinoamericano de educación popular”.

Parece necesario destacar que, si bien la crítica a la educación “popular” que la precedió equivalía a criticar la educación compensatoria especial, dedicada a los adultos excluidos del sistema (formalmente igualitario) de educación, la EP no se presentó ni siquiera en esa primera etapa como una mera alternativa compensatoria de educación de adultos pobres, sino que sus primeras formulaciones programáticas fueron una crítica de la escuela y del sistema educativo, crítica orientada desde la perspectiva de una transformación social de signo popular, bajo el nombre de Educación Popular Permanente¹⁵⁶. En consecuencia, no venía atada a acciones en ámbitos locales, sino que se planteaba alternativas para sistemas de orden nacional.

Una segunda fase, según Brandao, se distinguió de la crítica metodológica (la necesidad de ligar educación con transformación para lograr una educación eficaz), al centrarse en la crítica política de las causas de los problemas que se procuraba remediar. En esto, se asignaba a la educación, como parte de una lucha cultural, un papel central en la construcción de otro orden social por parte de los mismos sectores populares. La concientización surgió entonces como el procedimiento liberador. En suma, fue un retomar el proyecto iluminista, pero centrado ahora en los sectores populares y no en el hombre en general: correr el velo que ocultaba los mecanismos de generación de la pobreza, la exclusión, la marginación, como condición (¿suficiente, ¿necesaria?) para la emancipación.

Pero la concientización no debía limitarse a adquirir un conocimiento sobre procesos y estructuras, invisibles para las representaciones ligadas

156 Ver: Brandao, op. cit., p. 19. Un equivalente de esto en el DL, actualmente centrado en las necesidades y la producción, sería una crítica del desarrollo capitalista y sus efectos. Pero esto llevaría a otras propuestas de acción más complejas que la mera empresa popular.

a las prácticas de la vida cotidiana de las mayorías populares, sino que suponía el desarrollo de una teoría filosófica o más particularmente teológica, de la persona y de sus derechos. A su vez, esa teoría debía apoyarse en una concepción de la historia humana que, leída desde una utopía, relativizara la situación actual, planteara su carácter no natural y abriera la posibilidad de pensar en una alternativa. En ese sentido, efectivamente, la EP surgió interpenetrada por “abstracciones” de diverso cuño.

Del énfasis metodológico en la organización se pasó entonces al dirigido a la concientización que -de seguirse una metodología no de “transmisión” sino de creación y descubrimiento colectivo-, implicaría simultáneamente la realización, en el interior mismo del proceso educativo, de un nuevo saber popular, incluida la conciencia de las propias capacidades de los sectores populares para construir su destino.

A mi juicio, esta propuesta encerraba una trampa inevitable, aún no resuelta en la práctica de la EP: para los educadores populares, el resultado de la búsqueda estaba prefigurado, por lo que en realidad debían organizar un ejercicio simulado, teatralizando con los actores populares el acto de autoeducarse, el descubrimiento, la creación de alternativas inéditas, y para ello debían confundirse con los actores como “uno más”, para eventualmente desaparecer por el foro. Disolver esa contradicción implicaba dos alternativas: aceptar el papel de “maestro” que trae otra visión del mundo, otras claves teóricas para descifrar la propia realidad popular, o bien despojarse genuinamente de esas importaciones, pretendiendo realmente que el saber popular que se encuentra como punto de partida es a la vez instrumento y matriz del desarrollo que se da en el acto educativo.

La primera alternativa aparecía como una regresión a la escuela verticalista, a la reimplantación de relaciones de dominio en la relación educativa. La segunda alternativa, por la que se optó predominantemente, llevaría a un más o menos abierto rechazo del pensamiento teórico, científico, y a una concomitante idealización del saber popular. Pero tal idealización nunca podría ser totalmente encarnada, pues la pretensión de que

la comunidad realizara el trabajo político "...sobre sí misma al tomar conciencia de su lugar en la sociedad, de sus problemas, de sus causas y de lo que debe hacer para realizarla...el trabajo político que la vuelve autónomamente organizada y representativa...al interior de su propia cultura"¹⁵⁷ sólo podía ponerse en marcha, en plazos perentorios y no milenarios, mediante la mediación entre visiones del mundo y teorías sociales con cierto contenido objetivo y crítico recuperable, y esto requería agentes "externos" a su vez concientes y seguros de su papel.

La idealización del saber popular como matriz autosuficiente, a pesar de ser producto de un régimen de comunicación bajo relaciones de dominio, puso a los educadores populares en una situación de autobloqueo mental para pensar lo que estaban haciendo y para hacerlo bien. Esto se manifiesta en la aún presente problemática del "agente externo", "asesor", "animador", etc., para nombrar una relación mal encarada y mal resuelta. La preocupación, auténticamente fundada, por el hecho de que las relaciones de saber tienen una dimensión inmanente de dominio¹⁵⁸ detonó una estrategia de transformación del poder que se iniciaba con el control de procesos en apariencia inmediatamente comprensibles para los sectores populares: los procesos locales, cotidianos, comunitarios. Una estrategia descrita geoméricamente como "desde abajo hacia arriba", donde no se podían dar saltos (ni menos pensar en el asalto) hacia las estructuras del poder estatal, económico, de los medios de comunicación de masas, etc. pero donde tampoco era posible pensar la articulación estratégica de los niveles de base con procesos, sujetos y acciones de orden nacional o mundial. En todo caso, empíricamente, esta táctica de acción educativa no se compadecía con las urgencias de las necesidades populares, con los ritmos de las transformaciones del mundo capitalista moderno ni con las coyunturas cambiantes de la escena política¹⁵⁹.

157 Ver: Brandao, op.cit.

158 Este tema ha sido tratado profundamente por Foucault y Habermas. Ver: Michel Foucault, *Microfísica del poder*, Ediciones de La Piqueta, Buenos Aires, 1980; *Historia de la sexualidad*; 1. *La voluntad de saber*, op. cit.; Jürgen Habermas, *Conocimiento e Interés*, Taurus, Madrid, 1989; *Teoría y Praxis. Estudios de Filosofía Social*, Tecnos, Madrid, 1987.

159 De hecho, el florecimiento de estas prácticas locales de la EP se explica también por el

Sin embargo, se pensaba que, de alguna manera, la concientización a nivel local o grupal iba a generar el suelo en el cual se daría, endógenamente, el objetivo práctico principal y de consecuencias estratégicas: la **politización**. Sin embargo, al menos para algunos integrantes de esa corriente, el concepto de lucha que animaba esta propuesta se planteaba como una "lucha positiva por la afirmación creciente de su superioridad" (del hombre, de todos los hombres en comunidad, sobre la naturaleza)¹⁶⁰.

Como lo pone Brandao: "la participación de personas, grupos y comunidades populares en la co-gestión de programas que los afectan, no es (ya) un principio de eficacia pedagógica o de validación de una filosofía de la educación, sino que es un principio de expresión política"¹⁶¹. El trabajo educativo liberador consistía en crear y mantener las condiciones para que ese modelo de autogestión, aplicado lo más fielmente posible a la misma educación popular -en el seno de la comunidad educador-educandos, suerte de grupo terapéutico-, se encarnara como modelo de resolución de problemas y se generalizara desde el interior de la comunidad y sus iniciativas, mientras el educador iba saliendo lentamente de la escena, primero pasando a ser animador, luego asesor y, de completarse el movimiento, volviéndose innecesario. Se suponía que, una vez instaurado ese modelo, llegaría el momento en que se advertiría la necesidad de extenderlo a ámbitos intercomunitarios, intersectoriales, regionales y finalmente nacionales. Pero, ¿podría esto hacerse sin cambios de calidad en las acciones?

En todo caso, la organización comunitaria frente a sus problemas cotidianos era un medio y no una meta final: "De la misma forma como las experiencias anteriores de educación de adultos terminaron por construir

contexto político represivo de las dictaduras militares en el Cono Sur, y la posterior desorientación, con el regreso a las instituciones de la democracia representativa. Ver las secciones dedicadas al movimiento popular en el Brasil en: *Ciudad Alternativa*, Año 1, Nº 1, Quito, 1989.

160 Ver: María José Dos Santos Romao, *Visao do Trabalho Educativo*, citado por Brandao, op cit., 1989.

161 Ver: Brandao, op.cit., p. 28.

a la comunidad como su lugar de operación, a la educación integral como su práctica y al desarrollo socio-económico con participación popular como su meta, [los movimientos en Brasil entre los 60 y 65] tendieron a definir a las clases trabajadoras (campesinos y obreros) como su lugar de operación, a la cultura popular como su práctica y a la producción de una nueva sociedad bajo la dirección popular como su meta”¹⁶².

Alternativas abiertas al desarrollo de la EP.

Parecería entonces que el proceso de evolución y desarrollo de la EP pasó por un momento de convergencia con los planteamientos que hoy se nos hacen desde la corriente del DL, pero que los superó, no por la vía del localismo, sino de la politización, **si bien a su manera**. ¿Qué impacto tuvo sobre esta corriente el proceso de crisis sistémica, de desmistificación del Estado y sus capacidades? Cuando Razeto resiente el reivindicacionismo -e implícitamente aquella apuesta a los **movimientos sociales-** de la EP, se está refiriendo a un aspecto de esa segunda etapa, a su vez en proceso de superación, aunque más no sea por razones de eficacia. Porque el reivindicacionismo es parte de un sistema clientelar centrado en el Estado, actualmente en crisis, y la EP ya viene registrando esas tendencias.

¿Hacia donde ir con la EP? La propuesta que nos viene del DL, de poner en el centro a la **comunidad** y a la producción, implicaría, desde la perspectiva de la historia interna de la EP, un regreso a su primera etapa, y sin duda hay dentro del movimiento de EP quienes consideran que esta es una buena alternativa. ¿Hay alguna otra propuesta que se esté gestando dentro de la heterogénea corriente de EP? Posiblemente otra respuesta implique también retomar uno de los momentos de su génesis, el de la **cultura popular**, presente bien al comienzo de la década de los 60's, y cuyo sujeto sería la articulación de identidades populares, un **movimiento popular**, no localista, no particular reivindicativo, sino nacional.

162 Ver: Brandao, op.cit., p. 32.

Sin haber logrado aún imponerse, estaría entonces en proceso de gestación una propuesta, centrada no en la producción material y en la satisfacción autogestionaria de las necesidades sino en un concepto más abarcativo y fácilmente conectable con un modo de hacer política: el de **lucha cultural**. Se trataría, como lo pone Brandao, recuperando ese momento inicial, de impulsar ahora “un trabajo cultural y político de base, conducido por aquellos a quienes el educador comprometido hace sujetos de su trabajo de educación y un trabajo de transformación de las estructuras sociales (que) podría revertir las tendencias de desigualdad y opresión. Podría recrear al interior de un mundo solidario, una cultura al fin libre y universal. El proyecto de redemocratización de la cultura nacional a través de una práctica de cultura popular...”¹⁶³. En esta propuesta está latente la necesidad de una lucha contrahegemónica, por la dirección moral de la sociedad nacional, idea ajena a la mistificación del localismo y la vida cotidiana.

4. La necesaria desmitificación del desarrollo local

Si bien en primera instancia tomé el concepto de DL tal como nos venía del trabajo de Razeto, de hecho considero que se trata de una propuesta inviable, cuyo sentido debe descifrarse no sólo a partir de las intenciones (seguramente válidas) de quienes lo proponen, sino por el contexto en el que se da¹⁶⁴.

La separación entre “lo local” y la autodeterminación nacional.

No deja de llamar la atención que, en una época de acelerada centralización del capital y del poder político internacional, en que la tarea de auto-centrar nuestras sociedades parece requerir como escala mínima la región latinoamericana¹⁶⁵, se esté acompañando o propugnando la descentraliza-

163 Ver: Brandao, op. cit., p. 41.

164 Lo que sigue en este acápite está basado en partes de mi trabajo: “La propuesta de descentralización: en busca de un sentido popular”, incluido en este volumen. Se sugiere a quienes leyeron ese capítulo, pasar al acápite 5.

165 Ver: Carlos Ominami, *El tercer mundo en crisis*, op. cit., Cap. VI.

ción de nuestros estados nacionales y de las fuerzas sociales sin hacer un planteo completo de cómo puede así salvaguardarse la autodeterminación nacional y la capacidad de los sectores populares para hacer valer sus intereses mayoritarios en la sociedad.

Cierto es que la mayoría de los gobiernos nacionales han operado como mediadores de la articulación dependiente al sistema capitalista, pero esto no se resuelve fragmentando las fuerzas populares en las instancias locales, para que ejerzan una soberanía miope ocupándose centralmente de controlar las condiciones inmediatas de reproducción de su "vida cotidiana". Por el contrario, se requiere revitalizar también las luchas de los sectores populares encaminadas a asumir lo estatal, lo que implica que se planteen como alternativa efectiva de poder nacional, lo que difícilmente podrá lograrse a partir exclusivamente de los asuntos municipales. Tal como lo vemos, es incoherente plantear la posibilidad de una democracia auténticamente popular sin incluir la soberanía popular y la autodeterminación nacional como condición simultánea de su realización.

La idealización de la vida cotidiana y de la comunidad primaria como forma de sociabilidad y como matriz de constitución de actores sociales.

Uno de los supuestos en que se basa la propuesta de descentralización, vista como conformación de ámbitos locales de organización social, es que en estos se determina una identidad nueva, con un rico potencial para la constitución de ciudadanos libres, capaces de reconocerse directamente gracias a la "escala humana" de lo local¹⁶⁶.

Si bien es cierto que la vida social en la comunidad primaria tiene especificidades importantes y que efectivamente es el lugar de constitución de un aspecto de la identidad popular, no resulta autoevidente que esta identidad parcial sea intrínsecamente superior a otras (la de clase, la de

166 Ver: Max-Neef *et al*, "Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro", op.cit.

género, la étnica, la generacional, etc. etc.) ni que pueda sustituirlas, ya sea desde la perspectiva de la democracia política, o desde la perspectiva del desarrollo.

Aparentemente, a partir de una utopía de hombres libres, vinculados sin mediaciones objetivantes, se pretende construir ya y ahora ese mundo como alternativa real, lo que implica afirmar lo interpersonal directo, no mediado ni por el mercado (afirmando la posibilidad del trabajo directamente social, comunitario, solidario) ni por el Estado (no haciéndose cargo de las relaciones de poder político), negando esas instituciones de mediación económica y política, pretendiendo que son superfluas. Se trata de un pensamiento utópico humanista, basista, localista.

Hay varias falacias en este pensamiento. La vida cotidiana, las relaciones interpersonales, no son un sistema de relaciones locales realmente separables de la totalidad social. Ni nuestro horizonte práctico ni ideológico-cultural son locales en un mundo donde los medios nos homogeneizan a escala intercontinental, ni las tecnologías (y su vertiginoso cambio), que entran de múltiples maneras en nuestras prácticas cotidianas, son resultado de procesos controlables por los "actores locales", ni las fuerzas económicas y políticas que condicionan nuestra vida cotidiana son locales sino mundiales o por lo menos nacionales.

Hasta donde sabemos, no se han identificado leyes objetivas que indiquen una tendencia a la fragmentación del mundo, sino más bien a su unificación e integración¹⁶⁷. El problema es: ¿quién va a hegemonizar ese proceso mundial?, ¿desde qué valores se va a organizar esa nueva sociedad mundial?, ¿qué articulación van a tener lo mundial, lo regional (nacional?) y lo local?. Y, consecuentemente, el problema es: ¿qué hacer para orientar ese proceso en un sentido favorable para las grandes mayorías?.

167 Se viene afirmando especulativamente que la biotecnología y la informática van a generar una revolución social que viabilizará la autonomización de los mundos locales. Sería interesante contraponer estos ejercicios de imaginación con el que pudo hacerse hace 40 años, cuando apareció la TV, y se la pudo haber pensado como instrumento de liberación y socialización bajo un signo popular. Pensemos en las fuerzas que desató la propuesta de un nuevo orden informativo internacional, si bien la tecnología lo permitiría...

Tal como lo vemos, no será ni la identidad comunitaria local ni ninguna otra por sí sola la capaz de centralizar fuerzas populares en condición de disputar la hegemonía de ese proceso. Claro que tan falso como afirmar que es la identidad central sería negarle pertinencia y eficacia. Pero también somos “ciudadanos del mundo”, como nos recuerdan algunos movimientos sociales (los de derechos humanos, los que luchan por el desarme, algunos ecologistas, por ejemplo). De lo que se trata es de articular, de unificar-diferenciando estos múltiples niveles y formas de expresarse el interés lo popular.

La supuesta viabilidad de la autonomía local

Se afirma que lo local es un nivel privilegiado para que las masas “busquen también una solución a sus propios problemas” o para “la búsqueda autónoma de alternativas de desarrollo local”¹⁶⁸. Se puede entender que esto vale para algunos problemas muy específicos que son resolubles con acciones o recursos locales. Pero cualquier apreciación de los problemas reales de una comunidad integrada a la sociedad, incluso en posiciones periféricas, subordinadas, hace dudar sobre los alcances esta propuesta.

¿Es que una plaga u otros equilibrios ecológicos deben ser atendidos con el saber local exclusivamente, dejando fuera las instituciones de investigación ecológica y sus propuestas? ¿Es que realmente se propone descentralizar la elaboración de programas escolares y métodos de enseñanza para que éstos sean elaborados según el buen saber y entender de los padres de familia locales? ¿Es que no son también problemas de la vida cotidiana local la inflación galopante, los cambios brutales en la tecnología y los precios, la deuda externa, la descapitalización productiva y el paso a la especulación a nivel mundial del capital más concentrado, la invasión cultural de los medios masivos de comunicación?

Pero, sobre todo, no podemos suponer que la organización según regiones (ámbitos locales) homogéneas sea la más eficaz para afirmar la capacidad

168 Ver: Rigoberto Rivera, “Gobiernos locales y desarrollo”, op.cit.

de resolver los propios problemas. ¿Cómo encontrar soluciones propias a los problemas de un centro urbano, basado en las actividades de transformación y de servicios de una región agrícola, si la cuestión agraria queda en manos de los diversos municipios vecinos?

Todo esto parece indicarnos que, más que la dicotomía nacional-local, debemos encarar, desde la perspectiva de la administración democrática, de la participación, de la autogestión, etc. cuál es la trama de regionalizaciones articuladas más adecuada para objetivos particulares o sistémicos bien determinados que, además, siempre serán diversos según el sector social que se suponga como sujeto de la decisión.

En otros términos, un mismo grupo localizado tiene tantas "identidades territoriales" como relaciones (y regiones) en las que esté inserto. Por lo que reducir "lo local" a la agrupación culturalmente homogénea, o a un autoreconocimiento de pertenencia a un lugar, sería homogeneizar demasiado rápidamente la identidad de base territorial que se propugna como decisiva. Y, sin embargo, sobre estas débiles bases analíticas, hay quienes afirman la bondad intrínseca de "lo local" por sobre lo nacional, desde la perspectiva del desarrollo, de la democracia, de la autodeterminación o de cualquier otro criterio que se presente como válido.

La "identidad local" como base para el desarrollo y la democracia

Se afirma el alto valor de "lo local" como ámbito de constitución de actores para el desarrollo¹⁶⁹. Si pretendemos que los agentes del desarrollo sean los propios sectores populares, ¿qué implica esta fragmentación de sus ámbitos de constitución?

¿Podríamos aceptar que la negociación local de salarios es un marco institucional favorable para la consolidación de la identidad obrera como agente de su propio desarrollo? Y ¿qué entendemos por "desarrollo"? Si aceptáramos que la reproducción de la fuerza de trabajo a niveles cualita-

169 Ver: Arocena, op.cit., 1988.

tivamente superiores es una de sus características, y que esto pasa en primer lugar por la satisfacción de necesidades básicas de toda la población, ¿no deberíamos concluir que esta perspectiva sólo puede ser asumida por una clase obrera organizada como clase nacional integrante de un bloque hegemónico también nacional?

Si el desarrollo implica una gestión de los ecosistemas según una racionalidad social no orientada por la ganancia inmediata, ¿no será que la competencia entre regiones que desataría una descentralización en regiones autónomas más bien tendería a hacer funcionar los mecanismos depredadores de la renta diferencial con la misma o mayor fuerza que en un sistema centralizado?

O, en otro orden de cosas, ¿qué implica para la democracia el que se fragmente territorialmente el campo popular y se lo entregue -en su búsqueda de un desarrollo social- a negociaciones con las fuerzas, mucho menos fragmentadas, del capital nacional o internacional? Salvo que se presuponga que la población local podría tener un capital "cautivo" dinámico y relevante para el desarrollo de la comunidad... Pero esto sería ignorar la realidad del desarrollo del capital, cuyo paso a formas más avanzadas de acumulación viene acompañado de su creciente movilidad sectorial y territorial.

La idealización del saber local

Se afirma que cuando más cerca se está de algo tanto más fácil es comprenderlo, y de allí se deduce que "es en el ámbito local donde serán mejor visualizadas las posibilidades de desarrollo de las actividades productivas, como un mejor aprovechamiento de los recursos naturales, infraestructura, etcétera"¹⁷⁰.

Pero si no confundimos naturaleza con recurso natural y tenemos presente que la determinación y evaluación de un recurso se hace desde determi-

170 Ver: Crispi y Durán, op.cit., 1988, p.334.

nadas tecnologías, demandas a satisfacer, condiciones competitivas, etc. y sus respectivas evoluciones, y si tenemos en cuenta el marco generalizado de nuestros países donde la actividad mercantil define el desarrollo en un contexto de feroz competencia mundial -incluso en los productos que hemos considerado nuestro monopolio (el maíz, el azúcar?)-, y a menos que se esté pensando en un sistema de autoconsumo y estricta sobrevivencia local, la proposición carece una vez más de sentido.

El problema del DL: la ausencia de propuestas para la articulación política del campo popular

Podría argüirse que estoy caricaturizando la propuesta de descentralización y desarrollo local, haciendo una lectura sesgada de la misma. Sin embargo, en general los trabajos consultados sobre el tema dejan para otros el considerar el efecto global sobre los antagonismos sociales de la eventual implementación de su propuesta. Es más, en algún caso se afirma que "únicamente la propuesta de poderes locales democráticos permitiría hacer la síntesis de procesos muy heterogéneos entre sí"¹⁷¹.

De hecho, en la presentación de Razeto y otras similares, se escabulle la política ya desde la concepción misma de "lo local": sociedad homogénea o bien estamento diferenciado ("los pobres"), que nos aparece sin contradicciones internas de clases, étnicas, etc. y sin expresión política. Esto no puede deberse al rechazo de "concepciones abstractas", pues la empiria de cualquier intento de desarrollo de sectores populares enfrenta esa realidad de manera evidente.

Tal como lo veo, una articulación práctica, orientada hacia la transformación del mundo según un proyecto popular, debe ser hecha desde la política. Lo que no quiere decir desde "estos" partidos políticos limitados y concretos, o desde organizaciones sociales predeterminadas que sustituyan de manera superior a las específicamente políticas. La magni-

171 Ver: Jordi Borja *et al*, *Descentralización del estado. Movimiento social y gestión local*, ICI-FLACSO-CLACSO, Buenos Aires, 1987, p. 17.

tud de la tarea es tal que requiere una revolución de las organizaciones a la vez que su articulación en amplios frentes sociales, políticos, culturales, como parece mostrarnos el camino, nada fácil, intentado por la Izquierda Unida en Perú, por el PT brasileño, por el Frente Amplio en Montevideo, o por el nuevo movimiento político en desarrollo en México.

Ello implica abrir frentes en todos los niveles: el local, el regional, los sectoriales, el nacional, el internacional o el sectorial mundial, sin exclusión de ninguno, sin idealizar ni presuponer que uno es intrínsecamente superior. Será la evaluación de la coyuntura concreta de la sociedad, del juego de fuerzas, del estado del movimiento popular, de las relaciones estado/sociedad, la que permitirá eventualmente señalar ciertas vías como prioritarias o más eficaces en el momento, pero nunca serán alternativas excluyentes y constitutivas por sí de la nueva sociedad. Y si el punto de partida de las organizaciones políticas nacionales es apenas materia prima para una transformación ineludible, tampoco es posible idealizar el punto de partida del saber popular, básicamente atado a un sentido común legitimador del sistema de dominación.

No se trata de diseñar un sistema institucional capaz de manejar conflictos secundarios con estabilidad, pero incapaz de reconocer los conflictos cuya resolución no puede resultar de negociaciones y transacciones en el margen, pues requiere transformaciones estructurales que afectan necesariamente y de forma irreversible intereses e identidades particulares. No se trata de tomar para el campo popular la posibilidad de negociar y hasta de decidir cómo se barren las ciudades y dejar la negociación de la deuda externa en manos de gobiernos que no representan los intereses populares. El equilibrio es un concepto altamente relevante para aprender a movernos con la realidad del desequilibrio permanente, para determinar la dirección de ese movimiento, pero no podemos dejar que se lo use para paralizar nuestras fuerzas mientras otros conducen el barco.

Se ha reconocido que el proceso histórico de centralización de funciones en el Estado ha sido resultado e instrumento de las luchas populares en defensa de sus derechos políticos y económicos. Sin embargo, se ve ahora

en la descentralización la respuesta a las políticas excluyentes del estado nacional, al autoritarismo y a la administración regresiva de la crisis. Pero no se dice cómo, concretamente, así como aquella centralización no lo garantizó, esta descentralización va a producir de por sí la desactivación de la maquinaria antipopular o bien a generar nuevas condiciones favorables al campo popular.

¿Por qué no plantear con igual fuerza, por ejemplo, la lucha por revertir las estructuras del poder estatal a favor de los sectores mayoritarios, afirmando los valores de la igualdad política y económica? ¿Por qué abandonar ese espacio para concentrarnos en las escenas locales? ¿Por qué abandonar el espacio en que se define la política económica, el pago de la deuda, los controles al Estado? ¿Qué efectos se espera que tenga sobre la capacidad de organización popular abrir sin estrategia esta multiplicidad de microescenas políticas?

Es posible que los planteos democrataístas, centrados en la estabilidad de un régimen de convivencia y en la afirmación de identidades olvidadas por la teoría social, estén motivados por nuestras angustias y temores ante la posible reiteración de una represión brutal que golpeó por igual a sectores medios y a las clases subalternas, que violentó de maneras inéditas los derechos humanos. Pero los derechos humanos incluyen el derecho a la vida en todas sus dimensiones, a la autodeterminación, a todos los derechos políticos y sociales que han sido y siguen siendo violados todos los días en nuestros países, aún bajo regímenes formalmente democráticos.

Pretender amortiguar las luchas por la cuestión social para asegurar que ciertos derechos políticos, definidos estrechamente, sean custodiados de las acciones de enemigos que están intocados y que por lo tanto garantizan un chantaje permanente, puede ser en última instancia una propuesta violatoria de una democracia definida como sistema de derechos humanos centrado en el derecho a la vida y en la satisfacción de las necesidades básicas de todos los miembros de una sociedad.

Pretender que no hagamos política de manera integral, que no luchemos por el poder ni por la hegemonía, que nos reconcentremos en nuestra vida cotidiana improvisando nuevas "estrategias de sobrevivencia" y negociando en el margen es, sin ninguna duda, hacerle el juego al enemigo (valga la "metáfora").

La necesidad de evitar la idealización del municipio para recuperar esa instancia en un proyecto popular.

La idealización del ámbito local lleva a la paralela idealización del gobierno municipal. Sin embargo, esa forma puede ser eficiente administrativamente o eficaz para ciertos desarrollos del campo popular pero contraproducente para otros. No se trata, pues, de optar entre poder nacional o poder municipal, sino de establecer lineamientos para una organización sectorial y territorial del estado y la sociedad más favorable para un proyecto popular.

Por lo demás, el municipio -como ente administrativo del Estado o como gobierno local- no es una forma universal. El mundo indígena y su proyecto de autonomía puede ser afectado por esta forma si se le impone, pues la unidad de los pueblos indígenas puede requerir otras formas de articulación con el Estado. Asimismo, la clase obrera puede ver afectada su unidad como clase si se la fragmenta a nivel territorial, y definitivamente no podría aspirar a controlar el proceso de producción ni el de reproducción a nivel local.

Esto implica mantener un enfoque igualmente crítico ante las formas concretas que adopta el Estado nacional y el municipal, evitando transmitir una confianza ciega en la descentralización y sus instituciones "naturales". Puede acaso afirmarse con rigurosidad y universalmente que el municipio democrático (comparado con un Estado nacional democrático), "siendo...el menor ámbito territorial de la sociedad, constituye el ámbito de mayor convergencia donde se interpenetran las lógicas del Estado y de la sociedad civil"¹⁷². O que "una efectiva descentralización

172 Ver: J. Ahumada, "Democracia, planificación y municipio: propuesta de un marco

-traspaso de funciones y recursos desde el gobierno central- se traduce siempre en una profundización del proceso democrático y en la expansión de los espacios de participación de la comunidad... (ampliando) el espacio de la sociedad civil?¹⁷³.

Se tiende a identificar -sin una trama conceptual ni histórica que lo justifique- el ámbito local con la democratización, con el autogobierno, con la autodeterminación. En oportunidades esto parece coherente con cierta concepción de la democracia. Como cuando se postula que "un lugar privilegiado para ayudar a establecer algunos entendimientos básicos lo constituye el ámbito local. Ahí será más factible establecer lugares de concertación y grados de consenso entre los distintos sectores, sobre todo en lo relativo a los problemas de interés común o general. La resolución de los problemas y diferencias a nivel global, implicará mayores grados de ideologización y conflictividad entre los diferentes sectores y posiciones, situación que en nada favorecerá la redemocratización del país"¹⁷⁴.

Si democratización tiene que ver no sólo con resolución pacífica de conflictos -no importando quién pierda o gane-sino con las necesarias transformaciones estructurales para avanzar también en una creciente equidad social¹⁷⁵, resulta difícil imaginar cómo dichas transformaciones estarían definiéndose a nivel local, y cómo se podría lograr la conciliación de los intereses y el abandono de la lucha principal en aras del interés común local.

para políticas futuras", en: *Gobierno local y participación social (debate desde una perspectiva agraria)*, Varios autores, GIA, Santiago, 1988, p. 100.

173 Ver: J. Ahumada, *op.cit.*, 1988, p. 94.

174 Ver: Crispi y Durán, "Gobierno local, desarrollo rural y participación: algunos alcances para el Chile democrático", en *Gobierno local y participación social (debate desde una perspectiva agraria)*, *op. cit.*, p.338.

175 Ver: M. Dos Santos, "Pactos en la crisis. Una reflexión regional sobre la construcción de la democracia", en: *Concertación político-social y democratización*, *op. cit.*, p. 12.

La ecuación autonomía municipal = autogobierno popular es una falacia, sobre todo en el contexto del régimen político predominante en nuestros países. Dentro del mismo, si los habitantes de una zona deciden votar por un gobierno local dentro de una corriente política opuesta a la dominante a nivel nacional es de esperar que, en tanto el gobierno nacional puede asignar recursos discrecionalmente, tenderá a favorecer los municipios o provincias de su propia corriente. La mera anticipación de esta situación hará que los votantes piensen muy bien si quieren un gobierno popular sin recursos para implementar sus proyectos sociales o un gobierno al que deberán oponerse pero que deberá atender a presiones y reivindicaciones para sostener su legitimidad formal.

Sin una base de recursos locales, la autonomía política es una farsa, pero en nuestros países la dependencia exclusiva de recursos locales significa, para la mayoría de los municipios, autonomía para administrar el empobrecimiento local.

Las posibilidades de articular las acciones de desarrollo local con un proyecto político popular, previa desmistificación del DL.

Caben, sin embargo, algunas alternativas. La visión de que las políticas y programas requieren siempre de recursos monetarios como mediación al mundo material y su transformación puede ser sustituida (por razones ontológicas pero también por necesidad) por otra que ve las condiciones de vida como un complejo amplio de situaciones y carencias que, en muchos casos, pueden ser resueltos mediante cambios institucionales o apelando a recursos inactivos por ausencia de una convocatoria social adecuada.

Nos referimos a las posibilidades de cambiar cualitativamente la vida mediante reformas a la educación, mediante una socialización distinta de la práctica médica, mediante la aplicación de trabajo comunitario a la resolución de necesidades colectivas en terrenos como el medio ambiente, la salud, la seguridad, la cultura, etc., o mediante la transferencia de recursos públicos ociosos -como la tierra-para programas populares.

La movilización popular desde un estado local puede, entonces, tener resultados materiales y subjetivos muy importantes. Pero esto requiere un proyecto político. El sentido de emprender estas movilizaciones y de recuperar espacios locales sólo puede estar dado por un proyecto nacional que incorpore explícitamente una lucha similar en otras instancias del Estado (luchar por una participación de los productores campesinos en el control de la política agraria, de las diversas corporaciones de trabajadores en la política económica, de las más diversas organizaciones populares en las instancias de control al capital, etc. y, obviamente, luchar por ganar la representación mayoritaria en los diversos niveles del sistema político).

Los triunfos y autoafirmaciones de la gestión popular a nivel local, si comenzaran a generalizarse, podrían contribuir a prefigurar una sociedad distinta, siempre que no se caiga en la confusión de creer que tal sociedad consistiría en una generalización de esas experiencias a nivel local y que el proceso de su construcción sería dicha generalización por extensión.

Uno de los frutos de una práctica intensa de autoorganización y gestión para el propio desarrollo de la comunidad, en la intersección-articulación de Estado y sociedad, sería la superación práctica de las formas de organización especializada, fragmentadora del ser popular, desarrollando formas más flexibles de articulación y rearticulación según los objetivos concretos, donde la obtención de un logro no dé lugar a la desmovilización sino al planteamiento de nuevas metas en el mismo u otros campos.

Esto requiere un proyecto que enmarque teórica, ideológica y políticamente las propuestas locales y despliegue, a partir de la crítica de la realidad y de los deseos de las masas, las posibilidades de superación así como las formas de viabilización social, económica y política de acciones que poco tendrían en definitiva de espontáneas.

Todo esto puede ser planteado hipotéticamente, en el marco de las teorías sociales de que disponemos para pensar las transiciones posibles, pero

debe ser acompañado de una **sistematización crítica de las experiencias de poder local con orientación popular** diseminadas en toda América Latina. Esto ayudará a establecer las múltiples contradicciones que un proyecto popular local debe afrontar, localmente -por ejemplo: la dificultad para desburocratizar el gobierno local sin el apoyo de los sindicatos municipales- y nacionalmente -el peligro de quedar aislados y fracasar ante fuerzas cuyo movimiento se define en otros ámbitos. Lo que plantea las dificultades para sostener una eventual hegemonía popular a nivel local si la ejecución de los programas planteados no recibe apoyo externo, solidario o arrancado en la lucha.

Asimismo, mientras la participación sea pensada como mera forma de expresión de intereses particulares en un campo pluralista, y no como expresión de la capacidad como estadistas de pensar en la globalidad de la situación social, económica y política, cabe anticipar que todo desarrollo de la participación sobre esas bases llevará a una “explosión de demandas” que, en los marcos del sistema vigente y su crisis, puede llevar justamente a la desestabilización de la democracia por la que se estaría velando.

Se requeriría, entonces, una participación que, partiendo del interés particular, lo supere y permita trascender lo inmediato, con la perspectiva de una transformación estructural de la situación a favor de los sectores populares. Pero esta capacidad de trascender el interés particular no puede hacerse según la propuesta participacionista y concertadora que tiende a mantener la autonomía social del capital, la vigencia de un sistema político nacional que tiende a reproducir las desigualdades sociales y políticas, y la vigencia de un comportamiento internacional “responsable” que reproduce un orden económico y político de creciente dependencia.

5. Posibles contribuciones (y sus limitaciones) del movimiento de educación popular al trabajo con las bases locales¹⁷⁶

Condición indispensable para pensar esto es no admitir la despolitización

176 Lo que sigue está basado en un acápite del trabajo “La participación popular: ideología y realidad”, op. cit.

de la EP a través de su subordinación a lo que ahora podemos advertir como la "ideología del DL". Entonces, si tampoco confundimos al movimiento de educación popular con EL movimiento de liberación popular, es válido preguntar qué contribuciones puede hacer para un proceso de DESARROLLO LOCAL que se articule con procesos de desarrollo de un orden superior. En primer lugar, una respuesta obvia: puede aportar con su vasta red de agentes, su experiencia, su voluntad de trabajo popular, sus propuestas metodológicas. Pero, para ello, deberá continuar y profundizar una revisión crítica de sus propios presupuestos y prácticas y, sobre todo, las incongruencias entre su propio discurso y esas prácticas¹⁷⁷.

En todo caso, la práctica de EP no es sólo una corriente dentro de la educación de adultos, sino que es una propuesta político-pedagógica que ha atravesado innumerables prácticas específicas del trabajo con sectores populares en América Latina, por lo que sus agentes pueden aportar una rica visión de ese vasto campo. De hecho, los educadores populares han centrado sus esfuerzos sobre la problemática de la comunicación en el interior del campo popular, presente en todo trabajo con sectores populares.

El punto de partida es el de la segunda etapa de la EP, ya señalada, de politización centrada en el reivindicacionismo, y la tensión que se introduce cuando, contradiciendo el pragmatismo de las masas, orientado a resolver problemas inmediatos, se pretende avanzar hacia la integración de una comunidad. Si los esquemas de acción directa y con metas fijas (identificación de un problema, identificación de acciones para resolverlo-acción colectiva) se constituyen en un obstáculo para pasar del grupo orientado instrumentalmente a formas de integración con un contenido de comunidad, para abrir la posibilidad de una acción cultural más indirecta, más compleja, se hace necesario el desarrollo de la verbalización en su interior.

¹⁷⁷ Esta cuestión ha sido extensamente tratada por Rosa María Torres, en: "Discurso y práctica en Educación Popular", op. cit.

Si bien toda acción directa colectiva tiene una dimensión verbal que la acompaña (alguien da una orden, comentamos sobre la marcha), la verbalización de la situación, de los afectos, de las necesidades, aparece como condición para lograr un avance hacia la comunidad, hacia grupos con un sentido de trascendencia basado en un sistema de valores comunes no vinculados a necesidades de la conservación cotidiana. La comunicación no instrumental, la conversación, la discusión y eventualmente la persuasión, ligadas a la toma colectiva de decisiones en el interior de estos grupos, contribuyen a la elaboración de un pensamiento construido colectivamente.

En ese terreno, los movimientos de educación popular han venido haciendo importantes aportes al desarrollo popular (local o no), impulsando situaciones de diálogo, de juego, y el intercambio de experiencias por los mismo actores. Sin embargo, pudo también caer en una mecánica repetitiva, no creativa, suturada con la misma cultura popular dominada, fortaleciendo los mecanismos de la hipergeneralización atados a la experiencia directa. Esto es más grave cuando se adoptan posiciones negativas respecto a otras formas de intercambio, a otras formas del conocer (como las de la ciencia y la filosofía), que acompañan necesariamente las formas más desarrolladas de comunidad. Asimismo, al despreciar los mecanismos del poder, al evitar el contacto con el poder y sus aparatos so pretexto de evitar la cooptación, han dificultado el desarrollo de objetivos que trasciendan lo cotidiano. A la vez, han contribuido a consolidar un concepto del tiempo como presente y del futuro como amenaza o como esperanza, pero no como proyecto.

Puede haber conversación y hasta discusión y consensos sin que se supere realmente el nivel de lo particular, sin que en ese proceso se constituyan los individuos como seres que pasan a ver su propia vida como objeto de su acción consciente individual o colectiva, proceso inevitablemente acompañado por la incorporación a su personalidad de valores genéricos¹⁷⁸. En este sentido, el desarrollo del contenido de comunidad de

178 Sobre esto, ver Agnes Heller, *Sociología de la vida cotidiana*, op. cit.

las diversas integraciones sociales (grupo, colegio, sector, clase, barrio, nación, sociedad) y la del individuo van juntos.

Muchos ideólogos de la educación popular propugnan métodos de diálogo como el “partir de la realidad” que trasuntan un (tal vez inconciente) empirismo e inductivismo. Pues entienden por realidad la percibida por los sujetos del diálogo. Según esto, en el comienzo de la relación todos los actores ignoran las estructuras profundas, o bien no habría estructuras profundas que develar, ni conexiones internas no experimentables directamente entre fenómenos. Prácticamente están proponiendo el método mayéutico (guiado por la denominada **intencio recta**) por el cual quien **dirige** el diálogo va intentando construir una visión de la totalidad a partir de las percepciones y lugares comunes de los sujetos, sacando a luz “lo que ya está allí”, en su sentido común. Pero las generalizaciones empíricas, máximo instrumento que podría aplicarse aquí, no puede despegarse realmente de las percepciones directas de los observadores y toda “conclusión” que se despegue de la realidad inmediata habrá sido introducida subrepticamente por el director del diálogo. ¿Por qué no reconocer esto y hacer explícito el modo de producción de esos conceptos no derivados inductivamente, los sistemas teóricos (guiados por la **intencio obliqua**), para así poder controlar las ideas que introduce el dialoguista? Lo paradójico de esta “falsa conciencia” es que los mismos educandos reclaman “maestros” y se ven forzados a hacer el juego a una horizontalidad que saben ficticia¹⁷⁹.

En esto es muy importante distinguir entre las formas y los contenidos. No hay nada intrínseco a los pequeños grupos que los haga más democráticos o comunitarios que las grandes integraciones, ni en las integraciones más homogéneas hay más posibilidad de democracia o de trascendencia que en las complejas. Un proceso de comunicación, diálogo, discusión y persuasión puede acompañar el planteamiento de

179 Ver: Sergio Martinic, “El otro punto de vista: la percepción de los participantes de la educación popular”, en: Sergio Martinic y Horacio Walker (Eds.), **Profesionales en la acción. Una mirada crítica a la educación popular**, CIDE, Santiago, 1988.

alternativas irrelevantes, en cuanto a sus consecuencias, respecto a la vida cotidiana (vender peines o vender galletas no hace diferencia para la naturaleza del vendedor ambulante). Puede tomarse una gran cantidad de esas decisiones (por ejemplo, que una familia pobre se reúna para discutir el menú de la semana, en lugar de tomar repetitivamente las alternativas más a mano) sin que aumente la autonomía de la vida de los seres humanos. O, en otros términos, hay la posibilidad de confundirnos con una autonomía formal.

También es fundamental apreciar la enorme importancia de otro tipo de participaciones, en el campo de la cultura, el arte, las fiestas, donde no se trata de una instrumentación de lo colectivo para satisfacer la reproducción de lo particular, sino de un encuentro entre seres alrededor de valores genéricos. Del mismo modo, los encuentros para meramente valorar situaciones, que suelen ser ahora minimizados porque en ellos no se toman decisiones, porque “no cambian la vida cotidiana”, tienen una gran importancia, en tanto justamente contribuyen a superar la cotidianidad. Toda una historia de impulso a los agrupamientos dedicados a “hacer” (mejor dicho: a transmitir bancariamente) análisis de la realidad, caracterizaciones globales de la sociedad y del mundo, se pretende que sea implacablemente enterrada (en lugar de superada) como práctica de una izquierda insensible a lo popular. Y en su lugar se propone una acción limitada a la conformación de grupos prácticos, al intercambio de opiniones, al ejercicio reiterado de tomar decisiones concretas alrededor de problemas concretos, con lo que se vendría a consolidar la vida cotidiana como el lugar de reproducción de la vida para los sectores populares.

La política, el arte, la ciencia, quedarían así para las clases dominantes o medias. El espontaneísmo y la ingenuidad frente al mundo social naturalizado tienden a mistificarse como lo auténticamente popular, como lo que debe respetarse (y reproducirse). Este esquema tiende también a reducir las responsabilidades de los particulares a la mera autoconservación, a desarrollar la resistencia a los cambios que vienen del medio, el cinismo respecto a la política y lo nacional. El mito del “destino” se

entroniza con la ayuda de los intelectuales que culposamente se avienen a lo "auténticamente" popular. Todo esto debe ser criticado para que la EP pueda ser parte más eficaz de la trama de movimientos de liberación.

6. Algunas conclusiones tentativas

Según mi punto de vista, la respuesta a la cuestión planteada por los organizadores de estas Jornadas no se resuelve siguiendo la propuesta de Razeto, en el sentido de integrar orgánicamente (subordinadamente) la EP al DL, entendido éste como la promoción de empresas populares, centrandó las preocupaciones en el mundo de las necesidades inmediatas y la autoproducción de sus satisfactores.

En primer lugar, la EP debería resolver su propia encrucijada para realizar aportes sólidos. Para ello, no sería correcto volver a la teoría de la "infiltración", por la cual la EP y sus agentes se embarcarían en la promoción como medio, como concesión o artimaña para penetrar en el pragmático mundo popular y desatar un proceso de generación de conciencia, con el objetivo inconfesable de su politización.

Tampoco sería válido tratar de reafirmar la etapa reivindicacionista de la EP, pues -más allá de su contenido político limitado- la realidad misma de la crisis estatal y del sistema clientelar la hacen inviable.

La EP puede, efectivamente, aportar con una experiencia y técnicas útiles para el trabajo desde las bases populares, pero ni ese es su único aporte posible ni sería válido sin revisar la sustentación y el sentido de esas experiencias antes de seguir generalizándolas. El movimiento de la EP está, como parte de su tradición, continuamente desarrollando un discurso autocrítico, a la vez que defendiendo corporativamente sus prácticas ante críticas que vienen "desde afuera" o desde los núcleos más avanzados en su interior. Pero en esta coyuntura particular enfrenta una encrucijada decisiva. Uno de sus aspectos centrales es la imperiosa necesidad de superar su vieja paradoja: la eficacia del movimiento y sus agentes quedará demostrada cuando ya no sea necesario. Siendo esto correcto, el

problema es pretender que esa contradicción se resuelva en el interior mismo de las prácticas actuales de EP. Ello crea una situación de inseguridad autodestructiva: es imposible actuar como agente de una transformación que enfrenta condiciones objetivas y subjetivas tan adversas si a la vez se niega la propia identidad en lugar de afianzarla, si se pretende resolver esa contradicción autocriticándose, antes que enfrentando las críticas (y los deseos) de las bases populares en el encuentro con ellas.

En segundo lugar, como una de sus principales contribuciones, lejos de “integrarse orgánicamente” el movimiento de EP debería cuestionar la ideología del DL, atacando su simplismo propositivo y sacando a luz sus presupuestos.

De hecho, en ese proceso la EP avanzaría en la resolución de sus propias contradicciones internas. De lo que se trata realmente es de superar falsas dicotomías y encontrar nuevas síntesis superadoras para organizar programas particulares de acción popular, en el marco de una estrategia política que les dé sentido.

Y esto equivale, efectivamente, a buscar nuevas formas de hacer política, partiendo del pragmatismo inmedatista de las masas para avanzar eficazmente en procesos de afirmación de una cultura nacional con hegemonía popular, es decir, una cultura alternativa a la dominante.

TERCERA PARTE

SOBRE LA ECONOMIA POPULAR URBANA

Capítulo 9

Política económica, comunicación y economía popular (1988)¹⁸⁰

1. Los términos de la cuestión

1.1. ¿Democracia política o democracia económica?

Es usual la diferenciación entre democracia política y “democracia económica”. En tal contexto, el segundo término suele significar una distribución más equitativa de los recursos y medios de vida. Es conocida la discusión sobre la imposibilidad de una democracia política sin una “democracia económica” que dé contenido a la igualdad entre los ciudadanos. Asimismo se ha cuestionado a aquellas propuestas socialistas centradas en la igualdad económica administrada desde un Estado centralizado y sin una auténtica igualdad política¹⁸¹.

180 Versión revisada de la ponencia presentada al Seminario sobre “Participación, democracia y desarrollo”, auspiciado por la Fundación Eugenio Espejo, ILDIS y UNESCO, Quito, 25-28 de junio de 1988.

181 Sería coherente con esta diferenciación el establecer una relación más dinámica entre ambos aspectos de la democracia: al menos a partir de la situación de los países de la periferia capitalista, una democracia política sólo podría sustentarse en una **continua democratización económica** según el sentido descrito. Esto implica tener en cuenta las expectativas de los ciudadanos y no meramente su situación actual de satisfacción de necesidades básicas. Desde esta perspectiva, el concepto debería aplicarse también

Sin embargo, aquí queremos destacar otro concepto (o al menos un aspecto aparentemente oculto para algunas corrientes ideológicas) de la democracia en materia económica. Nos referimos a la participación activa y continúa del pueblo en la definición no sólo de las metas y procedimientos particulares, sino del mismo modelo económico -de desarrollo o de administración de la crisis- que sustenta materialmente a la sociedad. Esa participación implica que -hasta donde el grado de desarrollo y la inserción internacional de cada país periférico lo permitan- lo económico no suceda “a espaldas” de la mayoría de los propios agentes económicos¹⁸².

Pero el contenido de esta propuesta quedaría notablemente limitado en sus aspectos políticos si se redujera a que cada agente o grupo de agentes articulados por un proceso económico inmediato, sea éste una actividad productiva o de cualquier otro tipo, fuera llamado a participar únicamente en las decisiones atinentes a las condiciones de tal proceso. De ese modo, la globalización, la articulación entre actividades particulares, quedaría como atribución de procesos ciegos -como el de mercado- o de procesos centralizados de decisión que, en uno y otro caso, suelen reproducir, a otro nivel, la alienación respecto a lo económico¹⁸³.

En efecto, el concepto usual de “democracia directa” apela a ciertas formas de participación, limitada a procesos inmediatos de trabajo o crea-

a sociedades socialistas que, si bien han logrado niveles históricos de igualdad económica y de satisfacción de las necesidades básicas de todos, pueden encontrar problemas de consenso por insuficiente dinamismo si dichos niveles se estancan por mucho tiempo en aras de la acumulación o de otros objetivos sociales o nacionales considerados superiores.

- 182 El control total de las condiciones de producción y reproducción económica de una sociedad nacional es una utopía. Pero hay grados de acercamiento a dicha situación. Las condiciones estructurales de los países en la periferia capitalista acentúan la dificultad de alcanzar el control social de la economía. Sin embargo, aún dentro de este marco hay márgenes amplísimos cuya exploración supone cambios profundos en los sistemas institucionales.
- 183 Esta es una típica propuesta demócrata cristiana, que enfatiza la democracia económica en el interior de las empresas, pero es también reconocible en las propuestas de “democracia directa” socialista.

ción de todo tipo. Para una definición de lo político y del poder limitada al control de las condiciones inmediatas de la vida social esto es suficiente, e incluso puede requerir la eliminación de las formas estatales de lo político. La utopía anarquista o el consejismo pueden coincidir en esto.

Pero en el mundo contemporáneo, y refiriéndonos como punto de partida a sociedades de la periferia capitalista, nos interesa señalar las limitaciones de una definición que -por reacción a las concepciones liberales de la **democracia representativa**- propugna como sustituto una **democracia "directa" o "económica"**, entendida como la participación en la gestión o incluso la autogestión de los trabajadores, estudiantes, pobladores, etc. directamente involucrados en un proceso de producción, educación, prestación de servicios locales, etc. Siendo importantes, tales mecanismos no pueden sustituir **la participación efectiva de los agentes económicos -y en particular de los populares-** en el diagnóstico, planteamiento y selección de alternativas e implementación de **estrategias económicas para el conjunto de la sociedad y, en particular, para la economía popular**. Desde el punto de vista de la democracia sin adjetivos, esto es fundamental.

En otros términos, la tesis de que los trabajadores deben recuperar el control intelectual del proceso inmediato de trabajo, o los pobladores el de las condiciones inmediatas de reproducción de su vida cotidiana, como condición para su liberación, es políticamente insuficiente en la época contemporánea.

Así, los múltiples sectores que conforman las bases populares de la sociedad no pueden constituirse como complejo sujeto político nacional soberano (el pueblo) si no pueden **asumir un proyecto común**, incluso si controlan numerosos procesos parciales, pero la totalidad social sigue opacamente conformando una fuerza incontrolable e incomprensible¹⁸⁴.

184 En esto es posible visualizar como "populistas" ciertas prácticas de las élites revolucionarias, por lo que tienen de común con un régimen político que interpela a las masas pero no por ello garantiza su constitución como sujeto político, autónomo de la dirección estatal.

Un paso fundamental, pero no suficiente, en esa dirección, es que los sectores populares desarrollen prácticamente una conciencia de conjunto de la propia economía popular.

Consideramos que una democracia que no separe lo económico de lo político-decisional requiere que mayorías y minorías organizadas -y por tanto la diversidad de agentes económicos- se hagan cargo colectivamente de la economía en sus aspectos globales. Sólo así podrían asumir situaciones que escapan a su cotidianidad en tanto no participan **directa y también cotidianamente** en su regulación político-social. Esto, obviamente, requiere de instituciones en las que la articulación colectiva pueda procesarse, y ello es imposible sin cambios fundamentales en el tipo de sociedad que predomina en América Latina.

1.2. El contexto de crisis

Nuestros países atraviesan por una época, que se pronostica será prolongada, de crisis económica. No es éste el lugar para referirnos a la naturaleza, causas y perspectivas de dicha crisis. Lo que nos interesa plantear es que esa crisis es no sólo una crisis de la economía estatal y capitalista, sino también una severa crisis de la economía popular (de las condiciones de reproducción de las mayorías) y, en conjunto, una crisis de legitimidad de las instituciones de la economía.

Esto se manifiesta no sólo por el virulento rechazo al estatismo y la reivindicación del mercado que propuso el neoliberalismo y que de alguna manera acompañan otras corrientes del pensamiento social, sino por la práctica misma de informalización de la economía popular.

En todo caso, las nuevas situaciones estructurales que resulten de esta crisis pueden ser el mero reflejo de decisiones tomadas en los centros del poder político, económico y tecnológico o, aceptando el peso de esas determinaciones, ser también el resultado de un proceso de consolidación de las fuerzas populares, de la nación, en base a la reestructuración de instituciones y mecanismos económicos que aumenten las posibilidades de autodeterminación en el futuro.

Aún aceptando que del mercado mundial y de los centros de poder político mundial surgirán las nuevas líneas de inserción económica para nuestros países, hay y habrá opciones que sopesar, con muy diversos efectos para nuestras sociedades como conjunto y para los diversos sectores sociales que las componen. Quién tomará esas decisiones, con qué criterios, con qué imagen del país futuro y dentro de qué marco estratégico, pero sobre todo con qué fuerzas sociales sustentando esas decisiones, no es algo que esté regido por las leyes económicas exclusivamente. Tampoco sería correcto pensar que el momento de establecer tales condiciones será cuando se dé la recuperación económica y que en medio de la crisis es prematuro plantear estas cuestiones.

En esto, partimos de la afirmación de que una condición de la autodeterminación nacional es la soberanía popular¹⁸⁵. Por tanto, una de las características dominantes de la reestructuración institucional que se requiere es la revisión estructural de la participación popular en los asuntos económicos del país. Esto abre un campo específico para la investigación sobre las instituciones de la democracia. Nos lleva a preguntarnos: ¿Qué alternativas institucionales y de mecanismos de comunicación y participación popular existen o son viables, en los diversos países de América Latina, que sean coadyuvantes a un proceso de gestión de la política económica enmarcado en un proyecto de democratización y salida a la crisis?

Lo que ha venido predominando como línea de análisis en relación a lo popular y la crisis ha sido, además de la evaluación del impacto diferencial que la administración estatal de la crisis vienen teniendo sobre los diversos sectores populares, el énfasis sobre la respuesta popular a la crisis, bajo el título de las denominadas "estrategias de sobrevivencia"¹⁸⁶.

185 Sobre ésto pueden verse diversos trabajos incluidos en: José L. Coraggio y Carmen D. Deere (Eds.), *La transición difícil*, op. cit.

186 Aunque predomina el análisis de las unidades microsociales, domésticas o familiares, este campo debe hacerse cargo asimismo de las actuaciones colectivas de los sectores populares en defensa de sus intereses, lo que incluye desde las "mingas" y las "ollas populares" hasta los movimientos sociales. Sobre esto ver: Susana Hintze, "La reproducción de los sectores populares: estrategias y reivindicaciones", (mimeo), Departamento de Ciencias Antropológicas, Buenos Aires, Septiembre, 1987.

Aunque se lo ha utilizado para aludir a las prácticas cotidianas de reproducción, dicho término debería referirse básicamente a los patrones discernibles de comportamiento adaptativo que, para sobrevivir, desarrollan los sectores populares en situaciones críticas prolongadas¹⁸⁷. El término “estrategia” puede ser cuestionado, entre otras razones, porque las unidades de reproducción (los hogares) están sujetas a violentas e impredecibles variaciones en los parámetros de su comportamiento. Las mismas están determinadas tanto por el mercado como por las políticas estatales, que desactualizan constantemente sus previsiones y hacen difícil anticipar un marco estable para las acciones posibles.

Sin embargo, el análisis macrosocial sugiere que existe una “lógica” objetiva discernible que puede ser deducida del comportamiento masivo de esas unidades. Dicha lógica suele ser presentada como contrapuesta al modelo de racionalidad que supuestamente orienta el complejo macrosocial compuesto, según las teorías más generalizadas, por los siguientes elementos:

- el Estado
- la economía empresarial-clases trabajadoras
- los consumidores
- los “marginados” de la economía “formal”

A partir de la idea de marginación de la economía “formal” (empresas capitalistas privadas y estatales), se ha identificado el denominado “sector informal”, sobre el cual existen innumerables estudios teóricos y empíricos motivados por su evidente crecimiento en las últimas décadas. Además de las características usualmente utilizadas para ubicar una actividad como informal, el análisis de este segmento de la economía viene mostrando, entre otros aspectos, su carácter estructural, su alta maleabilidad y adaptabilidad ante situaciones cambiantes y el desarrollo de una red de información y de una legalidad propias, articuladas con las instituciones “formales”.

187 Nos referimos aquí a una crisis de la economía popular, que puede subsistir aún cuando el capital o el modelo de acumulación esté en momentos de auge.

Por lo demás, se ha venido interpretando el acelerado desarrollo relativo de esta forma de organización socio-económica como respuesta de los sectores populares ante la crisis de la economía formal por la que atraviesan los países latinoamericanos.

1.3. Los problemas de la política económica

Sin embargo, desde la perspectiva estatal, los comportamientos de los sectores populares también parecen ser impredecibles. Al menos, las políticas económicas ensayadas han encontrado, entre otras limitaciones, que la respuesta de las grandes mayorías no suele corresponder a las expectativas o supuestos de dichas políticas, basadas en la lógica del complejo arriba mencionado¹⁸⁸.

Señalamos entonces un problema que afecta tanto a los agentes económicos privados populares como al Estado orientado por un proyecto social progresista o incluso revolucionario: la dificultad para plantear marcos estratégicos efectivos de acción cuando no se da una comunicación y eventual articulación concertada entre la gestión estatal-empresarial y la gestión de las unidades de producción-reproducción de los sectores populares.

Aunque en el marco de la concertación social se han advertido los problemas de una desconexión entre la acción estatal y la de los grandes agentes empresariales e incluso de los principales sindicatos obreros, no se ha prestado igual atención al conjunto de los sectores populares. Entre otras razones esto se debe a que las teorías económicas que sustentan las políticas suelen tratar a estos sectores exclusivamente como "masa", incorporada a través de parámetros macroeconómicos basados a su vez en modelos microeconómicos simplistas (la "teoría del consumidor" de ver-

188 Esto no se da exclusivamente en países en que predomina la lógica del capital privado. El caso de Nicaragua ilustra la permanencia de factores estructurales aún cuando se han producido cambios políticos y sociales significativos. Sobre esto ver: José L. Coraggio, "Economía y política en la transición. Reflexiones sobre la revolución sandinista", en: José L. Coraggio y Carmen D. Deere (Eds), *La Transición difícil*, op.cit.

tiente neoclásica, o las funciones de consumo keynesianas), que impiden el reconocimiento de los agentes sociales concretos. Esto implica el desconocimiento de sus comportamientos diferenciados, de sus motivaciones y criterios decisionales en diversos escenarios reales, todo lo cual contribuye decisivamente a dificultar una conexión efectiva no sólo entre lo macro y lo micro sino entre economía y política.

Una alternativa usualmente propuesta ha sido la instauración de un sistema de planificación económica centralizado por el Estado. Sin embargo, salvo en condiciones extremas, los márgenes de predecibilidad y control social de la economía seguirían siendo muy estrechos en países periféricos relativamente pequeños, por dos factores: la dependencia de fuerzas externas de gran impacto en la situación económica interna, y el bajo grado de formalización (y gobernabilidad) de las relaciones y agentes económicos.

En consecuencia, para afrontar la prolongada crisis en curso actualmente, y ante la disyuntiva planteada dicotómicamente entre el liberalismo económico -que asignaría la legitimidad de las iniciativas de desarrollo a la sociedad civil (el "mercado")- y el dirigismo estatal -que buscaría nuevas formas funcionales para gobernar la economía desde el Estado- parece relevante **explorar nuevas tendencias o mecanismos de regulación socio-política, enraizadas en la base de la sociedad a la vez que fundadas en la democratización del Estado**¹⁸⁹.

Resulta curioso que las concepciones del desarrollo nacional que aparentemente comienza a reaparecer en la escena discursiva de América Latina sigan siendo tan poco imaginativas políticamente como las de los sesenta. Así, cuando se afirma que "la década de los 80 está perdida para el desarrollo" se hace evidente que se sigue pensando en términos de los conocidos indicadores de crecimiento con los que juzgamos nuestra situación económica en el marco del pensamiento de la CEPAL.

189 Esto incluye, pero de ninguna manera se agota en ellas, las conocidas propuestas de concertación entre Estado, capital y trabajo.

Por desarrollo entendemos un proceso complejo en el cual la constitución del sistema de actores económicos nacionales -y del entramado institucional que los vincula en el planteamiento y enfrentamiento de intereses contrapuestos, y en la búsqueda de esa síntesis que suele denominarse "interés general"- vis-a-vis las fuerzas del mercado mundial, es una condición tan relevante (o al menos inseparable de) la tasa de acumulación o la relativa independencia tecnológica. Desde esta perspectiva, resulta facilista afirmar que sólo en épocas de crecimiento acelerado pueden plantearse transformaciones estructurales o crearse las condiciones para un desarrollo más autodeterminado. Por el contrario, afirmamos que, desde la perspectiva de un proyecto estratégico nacional y popular, estos años de crisis no deberían perderse sino ganarse para fundar una estrategia de desarrollo nacional, a pesar de la deuda externa y de la falta de acumulación.

1.4. Política económica y democratización¹⁹⁰

La temática de la "transición a la democracia", desarrollada en América Latina a partir de una época de predominio de modelos políticos autoritarios, también se centra -desde una perspectiva política- en la búsqueda de nuevas relaciones entre Estado y sociedad civil.

A la vez, el interés suscitado por los estudios sobre el Estado a partir de la segunda mitad de la década de los 70 -marcada en América Latina por la vivencia de dictaduras militares que traspusieron los límites conocidos de violencia antipopular¹⁹¹, parece estar siendo desplazado o complementado -a partir de un sentimiento antiestatista- por una mayor atención hacia los movimientos sociales y la sociedad civil en general¹⁹².

190 Utilizamos el concepto de democratización en el sentido que propone Mario R. dos Santos en "Pactos en la crisis. Una reflexión regional sobre la construcción de la democracia", en: Mario R. Dos Santos (Comp.) *Concertación político-social y democratización*, CLACSO, Buenos Aires, 1987.

191 Ver: Norbert Lechner (Ed.), *Estado y política en América Latina, Siglo XXI*, México, 1981.

192 Ver: Fernando Calderón (Comp.), *Los movimientos sociales ante la crisis*, Biblioteca de Ciencias Sociales, No. 18, CLACSO, Buenos Aires, 1986.

Dentro de esta tendencia se ubica el propio análisis de las estrategias populares de sobrevivencia en coyunturas en que las instancias colectivas usuales de representación de los intereses populares quedan especialmente bloqueadas por regímenes autoritarios¹⁹³. Sin embargo, en este nuevo énfasis se corre el peligro de mistificar ya no al Estado sino a la propia sociedad civil.

En uno y otro caso, la dicotomía Estado/sociedad civil subyacente elude la búsqueda de alternativas efectivas de dirección socio-política democrática ante la crisis que caracteriza la coyuntura económica de los países latinoamericanos en esta década¹⁹⁴.

Consideramos que dichas alternativas constituyen un ingrediente crucial dentro del proceso complejo de democratización, pues suponen mucho más que "sentar a la mesa de concertación" a agentes corporativos preconstituídos. De hecho implican una revolución en la propia cultura política nacional y la creación o el desarrollo de instituciones usualmente vacías de contenido en el contexto de sistemas democráticos formalistas.

2. La problemática de la política económica desde una perspectiva de democratización

2.1. La necesidad de revisar los modelos económicos que subyacen al pensamiento sobre la política económica

Es indudable la falta de verosimilitud de predicciones y reglas basadas en

193 Una rica colección de trabajos sobre este tema se pueden encontrar en los recientes números de *Poposiciones*, Ediciones Sur, Santiago de Chile.

194 El modelo usual de interacción entre las intervenciones del Estado y las prácticas de los agentes sociales es básicamente el mismo en nuestros países: el equipo de gobierno analiza la situación a puertas cerradas y diseña un paquete de "medidas", las cuales son anunciadas públicamente como decisión irrevocable. A continuación los agentes económicos particulares - y las organizaciones corporativas que los representan muy parcialmente- reaccionan a partir de lo que consideran la afectación de sus intereses particulares y eventualmente se dan rondas de negociación, nuevas medidas parcialmente compensatorias, etc. Salvo que el Estado represente directamente los intereses de determinadas fracciones del capital, y que tras bambalinas se haya concertado el "paquete", la concertación suele quedar relegada al acto *post festum* de negociaciones dentro del nuevo marco definido por las medidas. Esto dista mucho de ser un modelo de dirección colectiva democrática de la economía.

los modelos económicos dominantes desde los 60. De hecho, en el Norte mismo, algunos de los principales centros dedicados a la elaboración de modelos econométricos de corto plazo han sido desmantelados. A esto se agrega que las condiciones estructurales de nuestros países hacen aún más difícil lograr predicciones ajustadas en las cuales basar la política económica.

Pero posiblemente el papel principal de los modelos económicos no haya sido el de establecer con precisión variables y parámetros de la economía, tanto como fundar una forma de pensar lo económico, de guiar o justificar decisiones pretendidamente científicas o abiertamente improvisadas, y esto tiene mucho peso dentro de ese complejo denominado “cultura política”. Entre otros aspectos, el modelo define los actores e interlocutores centrales de la política económica. Asimismo, en tanto supere el nivel de mera relación cuantitativa entre variables e incluya aspectos institucionales, determina mecanismos de agregación social y espacios de interacción socio-política.

En este sentido, sin pretender refundar toda la teoría económica, puede ser productivo introducir otras visiones de la totalidad del sistema económico y de sus partes¹⁹⁵.

A los efectos de este trabajo, nos interesa destacar la necesidad de modelos que incorporen con fuerza el concepto de **economía popular**. Para ello, pensamos en términos de un sistema económico compuesto por tres subsistemas:

- la economía empresarial-capitalista
- la economía estatal (empresarial-capitalista estatal y la empresarial estatal no regida por la ganancia)
- la economía popular¹⁹⁶.

195 Todo modelo arroja una luz particular (parcial) sobre el sistema económico real, destacando ciertas relaciones o estructuras, y en tal sentido debe ser complementado por otros modelos para fundar reglas de acción efectivas.

196 Para evitar reiteraciones, se ha quitado de este capítulo la especificación de lo que se

La atomización es una de las características distintivas de la economía popular. Otra característica relevante es la **multiplicidad de identidades** que abarca. Otro aspecto central para la cuestión que intentamos plantear es la **inorganicidad relativa** de este sector.

En estas condiciones, hablar de “concertación social” entre los tres sectores –cuando se reduce la representación de lo popular a los sindicatos obreros vis a vis el capital y el Estado¹⁹⁷– adquiere un sentido muy distinto del que propugnamos en este trabajo, pues una parte cualitativa y cuantitativamente muy importante de la economía popular quedaría sin representación orgánica.

2.2. La necesidad de superar la visión externalista de la política económica

Estas tesis intentan problematizar la **legitimidad** de la gestión de política económica desde la perspectiva de los sectores populares. Cuando esa política es además de orientación progresista, intentan también encarar el tema desde la perspectiva de su **eficacia económica**.

En particular, consideramos que una causa frecuente de su ineficacia económica y política se deriva no de los problemas derivados de la mayor o menor coherencia entre instrumentos y objetivos, ni de la adecuación del modelo económico que las sustenta respecto a la realidad del país (que de por sí son causas fundamentales de fracaso), sino de un aspecto poco advertido y aún menos estudiado: **la ausencia de una estrategia de comunicación y participación popular que sea no sólo acompañamiento sino elemento “constitutivo” del diseño y gestión de la misma política económica.**

No nos estamos refiriendo meramente a la implementación de una política económica dada, sino a un problema que tiene raíces en la concepción

entiende por economía popular”, lo que puede encontrarse en el cap. 10, acápite 5 de este mismo volumen.

197 Ver: Mario R. Dos Santos, op.cit..

teórica del proceso social denominado “política económica” y del complejo marco economía/sociedad/Estado en que se inscribe.

Mientras para una concepción estrecha la política económica puede definirse como el conjunto de intervenciones estatales dirigidas a transformar, regular o garantizar la permanencia de las condiciones económicas de la sociedad, “es el movimiento de una sociedad el que procesa la relación entre economía y política”¹⁹⁸. Y dicha sociedad no puede ser reducida a la interacción de individuos o de clases predeterminadas, concebidas como “masa” o como agentes-soporte de estructuras claramente configuradas y estables.

En sistemas donde el mercado y las decisiones individuales juegan un papel importante, si no central, la política económica suele responder a concepciones más o menos globales de la sociedad, quedando ésta reducida al denominado “sistema económico”¹⁹⁹. Explícita o implícitamente, dichas concepciones presuponen cierta estructura con elementos sociales que se consideran dados, controlables o influibles por el manejo paramétrico de los instrumentos de política económica.

Esto implica ubicar la esfera decisional de la política económica fuera de la sociedad, en el Estado, impartándole a la vez un carácter “vanguardista” que caracteriza a regímenes políticos muy diversos y que se apoya convenientemente en dos tesis:

- a. que el Estado es el mentor del desarrollo económico, capaz de definir legítimamente el “interés general” (tanto si se plantea una política de “mercado total” o una de estatización de la economía).

198 J. C. Portantiero, “Estado y sociedad”, en: *Investigación Económica. Estado, política económica y cambio social*, No. 152, Vol. XXXIX, México, abril-junio 1980.

199 Esto se manifiesta abiertamente en las especializaciones profesionales que parecen corresponderse con los ámbitos de intervención estatal. Así, la política económica sería, en tanto cuestión científica, asunto de economistas, la planificación urbana, de arquitectos, etc. etc.

b. que la economía es incomprensible para la mayoría del pueblo.

Por lo demás, dado que existen conflictos entre intereses particulares, suele considerarse innecesario o incluso inconveniente explicitar y explicar a fondo la política y sus efectos, planteando más bien lo que se espera de cada tipo de agente, capa, sector o clase -definidos de acuerdo al modelo de sistema económico subyacente- como su contribución a un "interés general" y a un orden socioeconómico abstractos²⁰⁰.

Estas concepciones de la política económica son coherentes con una visión de la política como dominación. En cambio, para una concepción que se centre en el concepto de dirección moral de la sociedad, el proceso de la política económica es fundamental en la construcción del consenso, núcleo central de la hegemonía.

Esto es cada vez más evidente para los economistas metidos a políticos: regular eficientemente la economía, más aún en situaciones de crisis, requiere aunar esfuerzos y comportamientos tanto en la sociedad como dentro del mismo Estado. Y esto no puede lograrse sin que se compartan concepciones sobre el sentido de unas estrategias, su marco estratégico, y dentro de éste la visualización del propio papel de cada sector de la sociedad.

2.3. La necesidad de advertir el papel del discurso sobre la política económica en la constitución de los sujetos sociales

La sociedad es, en su concreción histórica, un complejo de sujetos cuyas identidades no están determinadas por alguna esencia ni exclusivamente por un atributo y, en particular, no exclusivamente por su posición en el sistema económico.

De hecho, las identidades se constituyen (y reconstituyen) en base a factores objetivos pero también a factores subjetivos. Esto es algo ampliamente reconocido en la actualidad por la comunidad científica latinoame-

200 Las negociaciones usuales entre agentes estatales y privados, fuera de las escenas públicas, no superan esta concepción de la política económica.

ricana²⁰¹. Sin embargo, creemos que no se ha advertido igualmente la importancia práctica que al respecto tiene el discurso público sobre la política económica, como parte del proceso de constitución de sujetos sociales y políticos.

El discurso gubernamental y el de otras instituciones que se refieren a la situación económica y a las vías alternativas de acción, necesariamente “interpelan” a los individuos y grupos sociales a los que se dirigen²⁰².

Pero “no toda interpelación es exitosa ni tiene capacidad de transformar a su destinatario en interlocutor” en tanto el individuo tiene la posibilidad de “aceptar, rechazar o resignificar esas interpelaciones que recibe en el lenguaje de la sociedad”²⁰³.

Por lo demás, el sentido de una interpelación es producido no sólo por términos aislados sino a través de una verdadera matriz discursiva, en la que las relaciones entre los significantes y entre éstos y los silencios son de por sí significativas.

El discurso es también una relación entre quienes lo emiten y quienes lo reciben, que puede -con una eficacia propia y no como mero reflejo de

201 Ver: Tilman Evers, “Identity: The Hidden Side of New Social Movements in Latin America”, en: David Slater (Ed.), *New Social Movements and the State in Latin America*, op. cit.

202 En este sentido, cabría examinar en detalle cómo diferentes gobiernos y fuerzas políticas y sociales han interpelado a los diversos sectores sociales, dentro del discurso sobre la política económica, con términos que tienen connotaciones político-ideológicas. Su sentido está determinado en parte por las concepciones que tienen los gobernantes sobre los diversos agentes sociales, pero también por las condiciones de recepción de dichos agentes, que pueden resignificar, o simplemente ignorar, dichas interpelaciones (términos como “trabajadores”, “productivo/improductivo”, “pequeña industria”, “sector informal”, “especulador”, “burguesía”, “capitalistas”, “colectivizantes”, “huelguistas”, “oligarquía”, “reacción”, “oposición”, “burócratas”, “fuerzas vivas”, “iniciativa privada”, “comerciantes”, “empresarios”, “sectores medios”, “desempleados”, etc. deberían ser examinados desde esta perspectiva).

203 Oscar Landi, “Sobre lenguajes, identidades y ciudadanía políticas”, en: Norbert Lechner (Ed.), *Estado y política en América Latina, Siglo XXI* Editores, México, 1981, p. 186.

condiciones objetivas- establecer códigos comunes o incompatibles de comunicación, a la vez que reforzar, debilitar o contribuir a **constituir relaciones de cooperación, solidaridad, confrontación o lucha.**

La importancia de esta cuestión se hace evidente en la **construcción de un consenso activo para un proyecto nacional en épocas de crisis.** Así, a veces se intenta interpelar a categorías sociales que -incluso si tienen referentes empíricos discernibles desde una perspectiva teórica dada- no son reconocidas ni por sus propios "portadores" ni por el resto de la sociedad real²⁰⁴.

Otro aspecto importante es que en el espacio de comunicación social obviamente intervienen diversos emisores, aparte del gobierno, que, aunque en todos los casos constituyen una élite, entablan un diálogo cuyos pretendidos interlocutores "pasivos" (la "opinión pública") son fundamentalmente los sectores populares.

Aquí suele observarse otro fenómeno relevante: ante el discurso estatal -referido a un proyecto de desarrollo económico nacional o de salida a situaciones de crisis, y percibido en general como abstracto, o como materia de descodificación-interpretación, muchas organizaciones populares (sindicatos, movimientos sociales en general) tienden a utilizar públicamente la misma jerga, privilegiando su comunicación con el gobierno por sobre la comprensión de sus propias bases sociales²⁰⁵.

En cuanto al contenido, por el contrario, parecen querer mantener distancia del poder público, centrándose en reivindicaciones particulares y aceptando de hecho que la globalidad social y económica sólo concierne al estado. O bien, responden con alternativas macrosociales de un alto

204 Así, sería importante analizar con qué sentidos es recibido y quién se siente aludido por el término "sector informal", de creciente uso en el discurso gubernamental y de las organizaciones sociales.

205 A esto contribuye la participación de profesionales universitarios en la elaboración de diagnósticos, programas o informes para las organizaciones populares.

grado de abstracción, más con la intención de avanzar en la lucha ideológica que en el planteamiento de un proyecto práctico alternativo²⁰⁶.

2.4. La posibilidad de una contradicción entre la eficacia de la política económica y la práctica política

Si en la práctica de la política económica de la mayoría de nuestros países se observan vacíos considerables -bajo regímenes políticos y con partidos gobernantes diversos- respecto a los aspectos comunicacionales de la misma, la brecha se amplía aún más respecto de la condición democrática de que el diseño mismo de la política económica surja colectivamente de una relación de comunicación continua entre gobierno y sociedad, mediada por organizaciones políticas, sociales y/o por su participación directa como ciudadanía.

Bajo estas circunstancias, el discurso público sobre la política económica tiende a perder su eficacia específica -la de proveer un espacio de confrontación democrática de intereses particulares en búsqueda de su síntesis como "interés general", y a la vez de sentar las bases para una dirección consensual de las bases económicas de la sociedad- y a convertirse más bien en un instrumento ideológico, para incidir en la lucha por el dominio político.

Más aún, los procedimientos socio-políticos para construir el consenso para la política económica no suelen formar parte explícita de su diseño, salvo en la medida que su implementación requiera mover resortes institucionales del mismo Estado (Parlamento, Consejos Económicos, etc.). Más bien se deja a los "comunicadores" hacerse cargo de interpretar y transmitir lo resuelto. Menos importancia aún se da a la descodificación de los discursos que, en materia económica, surgen de la sociedad civil.

Pero, sobre todo en una economía donde el mercado juega un papel central, la eficacia de una política económica depende, entre otras cosas,

206 Como pueden ser el planteamiento sintético de que "hay que romper con la dependencia externa", o que "hay que industrializar el país", etc.

de la respuesta práctica compleja que la sociedad da ante la instrumentación de dicha política. Sin embargo, el problema central que queremos encarar no es cómo lograr el consenso para una política ya dada, sino cómo lograr la participación popular en su diseño, implementación y control, condición para que la política económica sea asumida cabalmente por sus actores económicos.

2.5. La necesidad de reconocer la relación entre democratización y gestión de la política económica

La ausencia de comunicación social dialógica ha sido particularmente aguda en lo que respecta a las mayorías populares, por lo que, para un proyecto progresista, se convierte en un problema no sólo de eficacia sino de ética.

En efecto, aunque imperfecta, siempre ha sido más fluida la comunicación entre gobierno y grupos organizados, sean estos empresariales o sindicales, en encuentros más o menos formales o bien a través de medios de comunicación social a los que unos y otros tienen normalmente acceso.

Pero, en la medida que sólo se convoque a las organizaciones de los elementos soportes de la relación capitalista dentro de la economía popular (corporaciones de pequeños empresarios y sindicatos, por ejemplo), que los dirigentes corporativos constituyan una cúpula de escasa representatividad, o que dentro de sus respectivas organizaciones no exista una efectiva democracia²⁰⁷, esa comunicación tendrá alcances muy limitados para la economía popular y su correspondiente base ciudadana, a la vez que puede bloquear el conocimiento de la verdadera situación de las mayorías por parte de los gobernantes.

La comunicación horizontal en materia de política económica, de los diversos sectores que componen la economía popular entre sí y de ellos con

207 Parte de los peligros de mistificación de la sociedad civil es atribuir como característica "natural" de ésta el que sus instituciones son siempre más democráticas que las del Estado o la sociedad política.

el sistema político, sea a través de organizaciones intermedias, sea a través de los medios de difusión masiva, suele estar bloqueada por:

- a) **la heterogeneidad de identidades (económicas y no económicas) y la fragmentación organizativa de la economía popular;**
- b) **la imposibilidad de las masas de articular un discurso público si no es a través de organizaciones especializadas cuyo carácter representativo limitado “filtra” o bloquea esa posibilidad de expresión;**
- c) **la ausencia de instituciones cuya nueva existencia exija la definición de modalidades y grados de participación en la discusión pública de la economía y la política económica como pieza fundamental de la legitimación de un gobierno;**
- d) **el carácter no dialógico de los medios de difusión masiva, donde sólo una élite puede expresarse, y las mayorías quedan reducidas al papel de lectores o escuchas pasivos, situación ésta muy parcialmente remediabile mediante las encuestas de opinión pública ²⁰⁸;**
- c) **la utilización de un discurso incomprensible para los sectores populares por parte de los funcionarios o portavoces del gobierno, pero también de otros interlocutores que pretenden explicar, interpretar o clarificar las políticas a los ciudadanos ²⁰⁹;**

208 La concepción y la práctica autoritarias de dichos medios (verticalidad y unidireccionalidad del mensaje, dicotomización emisor/receptor, etc.) vienen siendo uno de los ejes fundamentales de la crítica al modo de comunicación predominante en nuestras sociedades. Frente a ello se plantea la necesidad de hacer del medio de comunicación de masas un medio de comunicación de las masas, rompiendo con la división emisor/receptor, haciendo del receptor un protagonista del medio, democratizando tanto la recepción como la propia producción de los mensajes, y estableciendo un flujo comunicativo entre emisores y receptores. Ver al respecto: Armand Mattelart, *La comunicación masiva en el proceso de liberación*, Siglo XXI, México, 1973.

209 En el Ecuador esto está reflejado a nivel popular en la expresión “hablar como quicuyo”, por referencia a la jerga de los economistas.

- f) **la incapacidad de esas élites para comprender el código popular que, por otra parte, no puede manifestarse mediante el recurso a encuestas de opinión que reflejan de una manera deformadora el sentir popular;**
- g) **los efectos no buscados por una y otra parte, resultantes de interpelaciones que producen rechazos o adhesiones independientemente del contenido objetivo de la política en discusión²¹⁰;**
- h) **la inorganicidad del mismo aparato de Estado, cruzado por contradicciones internas, no conformado para hacerse cargo efectivamente de la economía desde una perspectiva globalizante;**
- i) **la renuencia de los partidos políticos a aceptar otros canales de mediación y, a la vez, su apreciación de que lo que debe ser concertado son las reglas del juego más que el contenido de la política misma²¹¹.**

La problemática planteada es común a regímenes políticos muy distintos, y es válida en cualquier coyuntura, pero se torna crucial en situaciones de crisis económica y de tendencias a la desorganización social como consecuencia del predominio de la lucha por la sobrevivencia inmediata por parte de los sectores populares (pero también, a otro nivel, de los grupos empresariales: fuga de capitales, etc.).

Esto no implica suponer que los conflictos sociales entre sectores con intereses contrapuestos puedan atribuirse o reducirse a problemas de

210 Estos efectos "subjetivos", cuya consideración puede parecer una sofisticación marginal, cobran un peso mayor en la medida que la economía es "opaca" para los agentes económicos, que los contenidos y consecuencias de las políticas propuestas no son transparentes (en algunos casos ni para quienes las formulan). En este sentido, la instauración de un régimen de comunicación social pensado desde la perspectiva popular (donde no sólo el pueblo es "educado", sino que los gobernantes son también "educados" por el pueblo) se convierte en utopía necesaria para avanzar democráticamente en este campo.

211 Ver: Mario R. Dos Santos, op.cit.

comunicación. Sin embargo, si existe efectivamente un problema de incomunicación y de falta de participación como el planteado, la política económica tiende a convertirse en el campo de fuerzas minoritarias, orientadas por intereses particulares del cual difícilmente pueda surgir un proyecto nacional concertado sobre bases democráticas.

Esta es una cuestión crucial, porque cómo se la resuelva -desarrollando una efectiva relación dialógica o bien sustituyéndola por la manipulación ideológica, por la represión o meramente ignorando sus puntos de vista- marcará con fuerza el carácter autoritario o democrático de la sociedad y de sus instituciones.

3. Las alternativas para encarar la participación popular en el terreno de la política económica

3.1. Los estilos de participación

Podríamos tentativamente plantear tres estilos de participación en política económica:

- a) **El estilo vertical-alienante:** para el cual el diseño e implementación de la política económica es una cuestión interna al Estado, que de por sí sería el representante de los intereses generales de la sociedad. La política es diseñada en secreto, comunicada parcialmente (en todo caso, se habla de los obreros y no a los obreros, etc.) para coadyuvar a lograr los comportamientos deseados de los diversos agentes, e implementada de arriba-abajo. Los agentes económicos sufren su impacto, reaccionan adaptativamente o bien se rebelan, a través del comportamiento ilegal o bien organizándose para ejercer una fuerza sociopolítica defensiva. En todo caso, descifran el sentido de la política económica a través de sus efectos reales sobre su situación particular y/o de las intenciones atribuidas a los gobernantes de turno.

La percepción subyacente del sistema económico es que sus agentes “dinámicos” son el Estado y los empresarios capitalistas, mientras que “la masa” debe seguir pasiva y alienadamente las directivas económicas de unos y otros. Este estilo predomina en América Latina, en muchos casos acompañado por prácticas discursivas demagógicas que más bien tienden a ocultar la verdadera naturaleza de la política económica.

- b) **El estilo vertical-pedagógico:** para el cual el diseño de la política económica es igualmente asunto de Estado, pero que reconoce que su implementación eficaz requiere de la construcción de un consenso pasivo o activo, según el caso, que pasa por la comprensión de un determinado sentido de la política, de lo que se espera de cada uno y de lo que se promete lograr con la misma, para el país y para cada grupo.

En este caso, la percepción del sistema económico puede ser la misma que la anterior, pero por razones de eficacia de la política económica o por razones políticas, se incluye esta dimensión pedagógica. También es posible que la visión sea una que da a la economía popular un valor al menos equivalente al de la economía estatal y la empresarial capitalista, como poseedora de capacidades y recursos vitales para el desarrollo y la reproducción económica de la sociedad, y cuya voluntad colectiva es necesario “movilizar” tanto o más que la de la clase capitalista para invertir productivamente su capital²¹².

Esta alternativa, con lo limitada que resulta, tampoco es usual en nuestros países, donde el discurso de la política económica es elaborado por y para una élite. En todo caso, abre la problemática de una pedagogía popular en materia económica. Pero, además, como una condición relevante para su efectividad es el propio interés de los diversos sectores populares por los aspectos de la economía que trascienden sus intereses particulares

212 En el caso de Nicaragua se hizo evidente un cambio en las percepciones del gobierno revolucionario en este sentido a los pocos años del triunfo. Sobre este ejemplo, ver: José L. Coraggio y Rosa María Torres, *Transición y crisis en Nicaragua*, Ed. El Conejo, Quito, 1987.

inmediatos, la cuestión no se puede limitar a poner en fácil lo complejo, sino que implica crear una relación donde haya receptores articulados, lo que de por sí nos adelanta las contradicciones y límites de este estilo si otras cosas no cambian.

- c) **El estilo democrático-dialógico:** para el cual el diseño, implementación y control de la política económica es un **asunto de la sociedad y su Estado**, por lo cual se constituyen formas institucionalizadas de efectiva participación y control en el diseño e implementación de la política económica, creando o socializando un poder económico pluralista en este aspecto.

En este caso, la visión coherente del sistema económico debe ser una que no sólo reconozca el papel activo que juega la economía popular en el sistema económico y la conveniencia de movilizar sus recursos, sino que incluya un expreso reconocimiento de sus derechos económicos - limitando así los derechos irrestrictos de la propiedad privada que propugna el capital- así como de su autonomía, con lo que la "movilización" deja paso al diálogo y concertación efectivos, y la creatividad popular es incorporada centralmente al proceso de la política económica.

Esta alternativa constituye a nuestro juicio una utopía válida para orientar el proceso de democratización en esta materia, y supone un proceso dialéctico de intercambio y superación mutua entre el denominado saber popular y el conocimiento científico y técnico sobre la economía²¹³.

3.2. Los alcances de la cuestión

Como puede advertirse, el problema planteado no es un "mero" problema de comunicación social. No sólo porque su superación supone un cambio

213 No faltará quien idealice el saber popular y rechace la contribución científica, propugnando un basismo sin límites. Pero tampoco faltará quien desprecie toda posibilidad de un saber popular relevante en este campo. Bastará con dialogar con ciudadanos

de concepción sobre el sistema económico y su dinámica, sino porque, de hecho, supone la concomitante transformación tanto del Estado como de la sociedad, puesto que los modos de comunicación entre la sociedad política y la sociedad civil y, en particular, entre gobierno y sectores populares, son a la vez reflejo y parte constitutiva del desarrollo del sistema político social. Dada la posición crítica que ocupa la problemática económica en la conflictualidad social, la implementación de instancias de comunicación y participación popular en esa materia contribuiría decisivamente al proceso de democratización política.

Afirmando la validez general de estas proposiciones, señalamos también que no se trata de proponer formas institucionales universales. Cada sociedad, con su dada cultura política, en cada coyuntura, con unas dadas tradiciones institucionales, es el necesario punto de partida para unas propuestas viables y concretas en este campo.

Pero, además, es necesario compatibilizar una propuesta de participación en materia económica con el modelo económico mismo. Pueden darse contradicciones entre las formas de hacer política desde el Estado y la visión del sistema económico. Por ejemplo, una visión correcta del papel de la economía popular, combinada con un estilo vertical-pedagógico es, de por sí, contradictoria. Esta situación, de reconocimiento de la autonomía y el peso de los agentes económicos populares, junto con un modelo no participativo de la política económica, suele ser resultado de un temor de los estadistas a la “explosión de demandas” de parte de las grandes mayorías, que resultarían de la situación objetiva de privación histórica

medios en Cuba, con participar en un “De cara al pueblo” en Nicaragua, con recordar la experiencia de discusión del presupuesto nacional en Granada, para ver cuánto influye el contexto sociopolítico en la expresión comprometida y el desarrollo de ese saber popular, cuando tiene sentido práctico. También vale recordar, en circunstancias muy distintas, que cuando tomábamos un taxi en Buenos Aires a comienzos de los 80 recibíamos no sólo el servicio de transporte sino una conferencia gratuita sobre el sistema financiero, tasas de interés, tipos de inversiones, etc. etc., consecuencia de la necesidad práctica de “invertir” el salario semanalmente para no perder poder adquisitivo en una economía hiperinflacionaria.

y de la creación -sin condiciones objetivas de satisfacción- de canales institucionales para la expresión legítima de las correspondientes demandas.

El temor al “descontrol”, a la “ingobernabilidad de la economía”, justificaría el limitar la participación a los niveles que la lucha social y política de los trabajadores vaya arrancando al sistema, o bien crear instituciones que anticipen esas luchas e integren -limitando- las demandas populares, para mantener bajo control al sistema. Desde una perspectiva democrática, esto es una doble falacia, pues implícitamente afirma una **separación fuerte entre gobernantes y gobernados**, que ve a los segundos como incapaces de velar por el movimiento de conjunto de la sociedad.

Por otro lado, parece ignorar que la **principal causa de ingobernabilidad en condiciones de crisis económica es el comportamiento de los empresarios capitalistas**, como lo demuestra un análisis fino del reciente proceso de endeudamiento interno y de sus secuelas posteriores. Paradójicamente, una pieza fundamental para un control efectivo del capital es la participación activa de los trabajadores en el proceso de la política económica.

Por su parte, el tercer estilo no se limita a plantear aspectos de la democratización per se, sino que supone una contribución a un diseño mejor fundado de la política económica. En efecto, **existe un saber popular en materia económica que no puede ser visto como pura alienación y desconocimiento desde una perspectiva científica**, sino que incluye componentes sustantivos de conocimiento sobre la realidad económica, cuya validez es creciente a medida que pasamos por los niveles de la realidad mundial, nacional, regional, local, comarcal o barrial y, finalmente, de la propia unidad de reproducción²¹⁴.

214 Admitir ésto no equivale a mistificar el “saber popular”, como tienden a hacer ciertas corrientes románticas de la investigación participativa. Es significativo que el Presidente Daniel Ortega haya manifestado en más de una ocasión que puede aprender más sobre la realidad nicaraguense en una sesión del “De cara al pueblo”, en la que se entabla un diálogo directo entre gobernantes y diversos grupos locales o sectoriales,

A la vez suele darse un notable grado de desconocimiento empírico de aspectos de la realidad económica por parte de los agentes gubernamentales. En consecuencia, la comunicación y abierto intercambio entre agentes gubernamentales y sectores populares se convierte en una fuente de producción colectiva de conocimiento complementario, no sustituible por la investigación científica, ni por el intercambio entre Estado y agentes de la economía empresarial-capitalista.

Para ser efectiva, independientemente de criterios éticos, dicha comunicación debe consistir en un diálogo continuo y no unidireccional y oportunista, tanto para lograr de los sectores populares una respuesta congruente con las expectativas de la política económica, como para sustentar el diseño de la misma política sobre bases sociopolíticas e incluso económicas realistas. En esto es importante tener presente que existen similares problemas de comunicación en materia económica entre los dirigentes de las diversas organizaciones populares y partidos políticos y la población en general.

Esta alternativa utópica implica prácticamente pensar en transiciones, donde el estilo vertical-pedagógico contribuya temporalmente a crear condiciones favorables para la institucionalización progresiva del democrático-dialógico. Esto implica no sólo asumir como tarea política el desarrollo de un código y una red social de comunicación pedagógica en materia económica, sino también explorar y ayudar a desarrollar las posibilidades de acciones autogestionarias por parte de las organizaciones populares para desarrollar la capacidad de análisis, expresión y diálogo de sus bases en la discusión y comprensión de la política económica. En esto, una recuperación crítica de la experiencia de la denominada "educación

que en una sesión de gabinete. Esa práctica -que asustaría a la mayoría de gobiernos de esta región- incorpora a la revolución sandinista aspectos comunicacionales del tercer estilo; sin embargo, la inestabilidad -producto y objetivo de la guerra de baja intensidad contra ese país- y el consiguiente temor a acentuar la ingobernabilidad de una economía de guerra, han contribuido a postergar una profundización de la participación popular en la política económica.

popular” podría ser una contribución decisiva²¹⁵.

No siendo un puro problema de comunicación, el diálogo social democrático en materia económica requiere mecanismos institucionalizados de participación, que implican una combinación del desarrollo comunicacional y participativo de las instituciones sociales y estatales existentes, con la creación de instancias especiales de articulación del Estado con las organizaciones populares autónomas.

Sin embargo, una articulación de las organizaciones populares como cadenas de transmisión de la dirección estatal no podría suplir ni las necesidades de un conocimiento colectivo ni las de una voluntad colectiva que aquí se postula son requeridas para una dirección democrática eficaz de la economía.

Por lo demás, en una coyuntura de crisis como la que atraviesan nuestros países, cualquier proceso profundo de democratización requiere como condición necesaria la cooperación consciente de las mayorías populares en un proyecto nacional de administración/superación de la crisis económica, que integre (globalizando) las estrategias particulares de sobrevivencia como una fuerza social positiva, más que como un comportamiento a erradicar.

Obviamente, este tipo de propuestas no sirven para un proyecto de dominación con demagogia, pues su efectividad para la política económica depende de que los intereses de los sectores populares sean realmente tenidos en cuenta dentro del marco global de la economía nacional. Por lo demás, si bien hemos implícitamente enfatizado una presentación para sugerir vías de acción a gobiernos progresistas o revolucionarios, cuando el contexto no permite pensarlo como iniciativa del Estado, creemos que estas consideraciones son válidas para su inserción en la lucha política desde el campo popular, tanto en cuanto

215 Sobre esto, ver: Rosa María Torres, *Discurso y práctica en educación popular*, op. cit.

a la elaboración de utopías sociales como en la lucha por la consolidación de un sujeto popular.

En todo caso, dentro de un proyecto democrático, resolver correctamente estos problemas es clave para la construcción del consenso popular y la efectiva participación en la gestión social por parte del pueblo. Sin embargo, la voluntad política para avanzar en esta dirección, con ser condición necesaria, no sería suficiente, en tanto toda propuesta concreta deberá basarse en el reconocimiento objetivo de las condiciones históricas e institucionales de la economía y del sistema político de cada país.

Capítulo 10

El futuro de la economía urbana en América Latina (Notas desde una perspectiva popular) (1991)²¹⁶

1. ¿Por qué una perspectiva popular?

Esta es una época en la cual se ha vuelto extremadamente difícil producir diagnósticos, pronosis o propuestas sociales sin asumir una posición respecto al conjunto de intereses contrapuestos en la sociedad.

Durante varias décadas muchos investigadores y planificadores creyeron que era legítimo adoptar un discurso tecnocrático en nombre de un desarrollo abstracto, sin sujeto y sin fines bien determinados, fundamentado por la razón técnica y por hipótesis derivadas de una filosofía de la historia.

Del mismo modo, hoy se pretende substituir el desarrollo por otra meta igualmente abstracta: la "democracia", fundamentada en una apurada reinstalación de la razón práctica, que vendría a desplazar sin más la centralidad de la razón técnica.

216 Versión revisada de la ponencia presentada en el Seminario sobre La ciudad latinoamericana del futuro", IIED-AL, Buenos Aires, Octubre 1990. Agradezco los comentarios de Alberto Federico Sabaté, Alejandro Moreano, Jürgen Schuldt y Mario Unda.

Ambos intentos son teórica y moralmente injustificables.

Porque las contradicciones del sistema social ponen en juego no sólo la conservación autorregulada de un dado sistema social sino que ponen en juego la conservación de la especie. Por ello surge el tema del desarrollo sostenible.

Porque las carencias que sufren las masas populares ponen en juego no sólo las expectativas legítimas de mejoría transgeneracional y de una vida espiritual cada vez más plena, sino la vida biológica misma. Por eso el tema de las necesidades básicas y los derechos humanos.

Porque la crisis del sistema de integración social bajo la lógica del capital pone en juego no sólo el desarrollo de un capital y un Estado nacionales, sino la posibilidad de las mayorías de integrarse al sistema social, por injusto que este sea. Por eso el tema del autoempleo, la autogestión, la autonomía.

Porque, por esa misma crisis, las formas políticas de representación son vaciadas de contenido, a la vez que se ponen en el centro del discurso ideológico, convirtiéndose cada vez más en recursos de legitimación de un poder que no está en juego y a la vez en base de un chantaje a las mayorías populares, a quienes se quiere hacer garantes de un sistema cuya estabilidad se erige en nuevo objetivo sistémico. Por eso los temas del contenido de la democracia, de la construcción de la democracia, de democracia y derechos humanos.

Por otro lado, la capacidad de predicción que teníamos hace tres décadas, cuando el futuro era visualizado como extensión, desarrollo o continuación de un mismo sistema socioeconómico, es incomparable con la exigua probabilidad de acertar con la evolución de procesos significativos para las próximas dos décadas.

Por un lado, se plantea que estamos en un momento de cambios estructurales (¿una nueva fase?) del mismo sistema capitalista mundial: re-

constitución del capital global, formación del mercado mundial que preveía Marx, recomposición de la hegemonía política a nivel mundial, procesos estos donde las fuerzas políticas, ideológicas y militares jugarán un papel contingente que hace difícil anticipar un resultado. Pero también hay quienes plantean que estamos presenciando no un cambio de fase dentro de unas macroestructuras invariantes sino un cambio de civilización. Y desconocemos tanto las posibles leyes de esa nueva civilización como las leyes (si algunas) que regirían la “supertransición”.

Por ello, en lo que hace a procesos sociales, la predicción positivista, basada en la extrapolación de tendencias empíricas, y eventualmente contrastable con “datos”, es muy poco confiable (salvo en algunas variables cuasi-biológicas como las demográficas)²¹⁷. Hoy es especialmente válido que una proyección eficaz del decurso social debe suponer un sujeto que la sostenga, estar orientada desde una utopía y estrechamente vinculada a un proyecto de cambio, e ir acompañada de una propuesta de estrategia y unas acciones racionales para “confirmarla”.

Al mismo tiempo, lejos ya de preestablecer un “sujeto histórico” a partir de una filosofía de la historia o de determinadas teorías de la sociedad contemporánea, se trata de partir de situaciones de vida experimentadas masivamente que ameritan -moralmente, con fundamento en la razón práctica²¹⁸- el esfuerzo de pugnar por un cambio del marco social que las determina.

Y este argumento puede ser empíricamente apoyado por la constatación de que -al menos en nuestros países- las minorías que detentan el poder y sus intelectuales, no ofrecen ni buscan alternativas que incluyan pro-

217 Teníamos otra confianza a fines de los sesenta, cuando con Guillermo Geisse intentamos un ejercicio de proyección de tendencias de la ciudad latinoamericana. Ver: “Áreas metropolitanas y desarrollo nacional”, *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales (EURE)*, Vol 1, Nº 1, Santiago, 1970.

218 Ver: Jürgen Habermas, *Conocimiento e Interés*, Taurus, Madrid, 1982; *Teoría y Praxis*, Tecnos, Madrid, 1987; Thomas Mc Carthy, *La teoría crítica de Jürgen Habermas*, Tecnos, Madrid, 1987.

gresivamente a esas vastas mayorías y, en consecuencia, no están en capacidad de representar a un bloque significativo de la sociedad ni menos aún a la sociedad en su conjunto.

Si estos son los términos de la cuestión urbana en América Latina, aunque en un comienzo no sepamos bien como hacerlo, creo que una vía prometedora para desarrollar un pensamiento colectivo sobre su posible resolución será la que se encuadre en el que José Aricó identifica como “hilo rojo” que recorre el pensamiento de Gramsci: “como lograr una organización del mundo popular subalterno que esté en condiciones de estructurar, no sobre la base de la fuerza, sino sobre el consenso, una voluntad nacional-popular capaz de enfrentarse con éxito a la hegemonía de las clases dominantes”²¹⁹.

2. La necesidad de una estrategia de signo popular²²⁰

Como indiqué más arriba, las predicciones sobre la totalidad social deben estar sustentadas no sólo en un análisis de las condiciones de posibilidad de tal o cual desarrollo, sino en una propuesta estratégica de construcción de la viabilidad de ese futuro prefigurado. Aunque tal estrategia, en tanto voluntad política, sólo puede surgir del encuentro entre los diversos sectores y organizaciones sociales y políticas en cada coyuntura nacional o regional, a la vez, en tanto proyecto histórico posible, deberá nutrirse del reconocimiento y del conocimiento objetivo²²¹ de la realidad actual y de

219 José Aricó, *La cola del diablo. Itinerario de Gramsci en América Latina*, op. cit. p. 112.

220 Cuando ya había sido presentada y discutida la primera versión de esta ponencia, encontré que Jürgen Schuldt (FLACSO-Ecuador) había estado trabajando paralelamente en una búsqueda que, desde muchos puntos de vista, resulta convergente, cristalizada en su trabajo aún inédito: “Desarrollo autocentrado: una utopía desde las economías andinas”. La lectura del trabajo de Schuldt, pensado para un punto de partida rural, que recomiendo a quienes están interesados en este tipo de enfoque, me incitó a retribujar más profundamente el que aquí presento, pero he preferido mantenerlo como un producto preliminar, para avanzar en una búsqueda necesariamente colectiva y siempre provisional.

221 Por “objetivo” no pretendo afirmar la ilusión de que podemos captar la realidad “tal como ésta es”, independientemente de todo interés, sino que se trata de una

sus posibles desarrollos, por lo cual hay campo para proponer algunas hipótesis sobre esa estrategia posible, sin pretender caer en un intelectualismo sustitucionista.

En esta época están en crisis dos pilares de la reproducción de la sociedad capitalista en los países de la periferia, fundamentales por su carácter de mecanismos económicos autonomizados de autoregulación del sistema social: el trabajo asalariado y el Estado de bienestar (o, mejor, el Estado compensador)²²².

Esto implica que las motivaciones económicas particulares de los miembros de la sociedad no conducen a la reproducción ampliada automática de la misma, pues se ha quebrado la congruencia entre los horizontes de expectativas personales y las posibilidades plausibles de desarrollo del sistema. Por todo ello se requiere cada vez más actividades específicas de cuasi-integración y de legitimación basadas en mantener la opacidad de los procesos sociales y políticos -como cuando se apela a una racionalidad definida en términos de un modelo económico supuestamente universal pero efectivamente impuesto por el FMI a nuestros países- y, cuando es insuficiente, el recurso creciente al control directo de las actividades de personas y grupos²²³.

Por otra parte, en las ciudades de América Latina se agudiza la desigualdad social, se da una polarización resultante de la disolución de las clases medias, y una multiplicación de formas apenas identificables de existencia social, por lo que las estructuras dejan el lugar a corrientes magmáticas cuyo único signo invariante es su carácter "popular".

En este contexto, los sectores sociales calificados como "populares", actualmente utilizados como masa electoral para construir legitimidades

objetividad relativa a marcos trascendentales orientados por el deseo de transformar el mundo, pero a la vez bajo la vigilancia de una crítica de la ideología. Como lo pone Aricó: para "...aferrar situaciones...es preciso traspasar ese umbral crítico donde el concepto cede finalmente su lugar a la práctica transformadora", José Aricó, op. cit., pag. 122.

222 Podríamos agregar el debilitamiento de las monedas nacionales como institución de integración de las sociedades nacionales.

223 Sobre la relación entre plausibilidad del sistema y requerimientos de legitimación, ver Franz Hinkelammert, *Crítica a la razón utópica*, DEI, op. cit.

ficticias de los gobiernos de turno, tienen abierta la -difícil pero no imposible- alternativa de constituirse en un conglomerado social, cultural y político, que intente redefinir el sentido de la sociedad contemporánea.

Un marco de sentido podría ser, por ejemplo, plantear la implantación de nuevos objetivos sistémicos: i) el desarrollo de formas de vida satisfactorias para todos (comenzando por la satisfacción de las necesidades básicas de todos), ii) la sostenibilidad de tal desarrollo, iii) la preservación o aumento de la autodeterminación nacional y, a la vez, plantear que iv) tales objetivos se persigan racionalmente, es decir mediante métodos democráticos de reconocimiento de intereses particulares y búsqueda de consensos sobre intereses generalizables que interpreten concretamente los objetivos sistémicos antes mencionados²²⁴.

En todo caso, esos consensos específicos no pueden alcanzarse espontáneamente, ni tampoco mediante la exacerbación del diálogo y la asamblea para alcanzar un convenio a priori, sino mediante la lenta y contradictoria institucionalización de procesos participativos de decisión y acción que vayan encarnando los nuevos principios. Esto implica nada menos que la conformación de un nuevo sistema sociocultural dentro del cual puedan crecientemente expresarse y agregarse racionalmente los intereses y motivaciones particulares y justificarse sus pretensiones de validez.

El punto de partida histórico es justamente uno de erosión de las tradiciones que proveían un marco regulador de la vida social. Las con-

224 Hay una diferencia sustancial entre proponer a la vez todos estos principios y plantear sólo el último, referido a reglas del juego para la convivencia, pues en la realidad de nuestros países las pre-condiciones del diálogo democrático (sin dominio) no se dan, por lo que no pueden surgir del libre diálogo y reconocimiento de los demás aquellos deseados consensos y voluntad políticas de aplicar los otros principios, aunque sea "evidente" que van en el interés de la mayoría de la humanidad. Es absurdo, dado nuestro punto de partida, proponer -en base a una lectura sesgada de discursos como el de Habermas- meramente reglas de acción comunicativa sin garantizar el cumplimiento de las condiciones para que puedan funcionar racionalmente. Y lograr esas condiciones parece exigir, todavía, acciones estratégicas.

diciones inhumanas a las que se ha reducido a masas de la población, así como las condiciones de competencia que el mercado mundial impone a los capitales locales, han tendido a hacer prevalecer el “todo vale” y la deslegitimación -por su ineficacia para asegurar un mínimo de condiciones de funcionamiento- de las normas tradicionales, en particular de sus expresiones jurídicas, llevando necesariamente a la creciente ilegalidad de las acciones sociales²²⁵.

A la vez, la polarización social y la mencionada pérdida de un marco común de normas hace poco menos que imposible avanzar por la vía del diálogo generalizado e incluso de la negociación y el compromiso. Las acciones entre los polos de la sociedad tienen un creciente carácter estratégico de confrontación más que de cooperación y comunicación democrática.

Desde una perspectiva popular, la fragmentación de intereses particulares y su corporativización plantea, como primer paso para avanzar hacia una racionalización de la convivencia social, el reconocimiento y creciente consolidación de un campo popular polifacético en sus formas de organización y acción. Para estar en condiciones de incidir en el logro de determinadas metas sociales, el campo popular debería pasar por un proceso de autoreflexión y autoorganización, practicando crecientemente en su interior los principios de esa nueva sociedad postulada. Debería ir redefiniendo -a nivel de las interpretaciones y a nivel de las prácticas cotidianas- el sentido del mercado, oponiéndose al principio del mercado total que se pretende imponer según el proyecto imperialista neoliberal²²⁶.

A ello se enfrentarán los intentos de legitimación del principio de mercado total, tanto a nivel teórico como propagandístico, dirigidos a redefinir el sentido común de manera congruente con el proyecto neo-

225 Ver: Jorge E. Hardoy y David Satterthwaite, *La ciudad legal y la ciudad ilegal*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987; también: Hernando de Soto, *El otro sendero*, op. cit.

226 Ver: Franz Hinkelammert, op. cit.

liberal²²⁷. Para ello debe tenerse claridad sobre las consecuencias que probablemente tendrá -para cada sociedad nacional en su conjunto y para las masas populares en particular- la institucionalización de tal principio y las normas congruentes con él. Básicamente se trata de mostrar su carácter excluyente -en lo económico, lo político y lo cultural- y las necesarias formas de control y manipulación de las conciencias que lo harían sustentable políticamente.

Pero también se requiere ir planteando normas alternativas específicas, desde el interior mismo de las prácticas populares, fundamentalmente en lo que hace a la reproducción material de la vida, pero también en lo que hace a las normas de justicia, a la interacción democrática, etc. La vastedad y heterogeneidad de la economía popular y la precariedad de las alternativas que puede ofrecer el sistema neoliberal abren la posibilidad de pensar en un subsistema social que vaya generando y probando formas alternativas de sociabilidad.

En la medida que tales normas no fueran compartidas, continuarían las acciones particularistas e incluso de confrontación en el interior mismo del campo popular, desde las cuales habría que ir avanzando demostrando -teórica pero sobre todo empíricamente- que el desarrollo de formas genuinas y transparentes de cooperación, concertación y diálogo es más favorable para el conjunto.

Otra tarea sería demostrar la superioridad y generabilidad de tales normas para el conjunto de la sociedad. Esto implica intervenir en la lucha por el poder estatal, antes que aceptar la exclusión o autoexcluirse de la política, pues la dimensión de lucha por la hegemonía es fundamental.

Se trataría entonces de avanzar hacia la conformación de un verdadero movimiento cultural que fuera orientando y reflexionando públicamente

227 Ver: F. Hinkelammert, "Democracia, estructura económico-social y formación de un sentido común legitimador", en José L. Coraggio y Carmen D. Deere (Eds), *La transición difícil*, op. cit.

en el proceso de construcción de una voluntad política de signo popular. Esto exigiría el concurso -para usar el término de Aricó²²⁸- de agitadores, capaces de actuar como comunicadores y mediadores horizontales en el campo popular y, a la vez, de conectarse con el conocimiento científico o interpretativo que permitiera luchar contra el autoengaño o el engaño inducido desde el otro polo social. Implica luchar por espacios en las redes existentes y desarrollar redes alternativas de información y discusión, implica ejercer la transparencia en el interior mismo de los procesos de decisión del campo popular.

Tal proceso tendría una evidente dimensión de conocimiento empírico, pero también teórico, y de comprensión de los procesos contemporáneos, lo que requeriría retomar la discusión sobre una utopía social que oriente las búsquedas. Pero el fortalecimiento teórico de ese proceso requeriría evitar una apurada construcción de sistemas formalizados de ideas y la consiguiente reducción de la acción política a difundir y ganar adeptos para esas ideas, que por tanto tiempo ha caracterizado la práctica política de izquierda.

Se trataría más bien de admitir el pragmatismo de las masas, planteando hipótesis de nivel intermedio que impliquen guías para la acción, haciendo generalizaciones válidas a partir de la sistematización²²⁹ de experiencias históricas y actuales del campo popular, e ir poniendo a prueba y explicitando sobre la marcha las normas o fórmulas sociales que ese pensamiento va sugiriendo²³⁰, tanto para la resolución de problemas ya

228 Ver: "América Latina: el que pierde hoy pierde para siempre. Conversación con José Aricó", en: *Ciudad Alternativa*, Año 1, Nº 2, CIUDAD, Quito, 1990.

229 Es necesario aclarar, dado el contenido que se le suele dar a este término en las prácticas de la Educación Popular, que no nos referimos a la recolección, clasificación y ordenamiento de descripciones de experiencias en un papelógrafo, en un folleto o en un libro, sino a la recodificación de tales experiencias vividas desde una teoría que vincule lo experienciable con las estructuras profundas de las cuales son apariencia. Cómo hacer esto sin jergas, de modo que resultados y métodos sean apropiables por las bases del campo popular, ese es un desafío que no por difícil deba ser evitado o sustituido por métodos empiristas.

230 Algunos ejemplos de esto pueden ser: las formas de fijación de "precios justos" en

identificados por quienes han desarrollado tales experiencias²³¹, como para la reinterpretación de los problemas mismos. Y el punto de partida histórico parece exigir que esa búsqueda comience por lo económico, incluyendo los aspectos culturales que en sentido amplio hacen a lo económico. Por ello fue oportuno el llamamiento de los organizadores de este seminario a discutir el futuro de la economía de las ciudades en América Latina.

3. El problema económico urbano

Una revisión de la bibliografía reciente a mi alcance (ver bibliografía de referencia) me hace pensar que es innecesario exponer una serie de puntos ya muy documentados y reiterados sobre los cuales parece haber suficiente consenso: continuación de tendencias de urbanización, desempleo y subempleo, deterioro del ingreso y el consumo, ampliación de la economía subterránea y/o informal, deterioro de las infraestructuras y del hábitat urbanos, contradictorias tendencias a la municipalización, etc.

Para comenzar la discusión puede ser más útil poner juntas las impresiones que esa bibliografía va generando en el lector como una especie de "pronóstico del desastre":

1. Los países de este continente seguirán urbanizándose al punto que la población rural se estancará, y en algunos países puede llegar a disminuir en términos absolutos. Esa urbanización se concentrará

redes de comercialización popular; funciones y regulación de la competencia; formas solidarias sustitutivas de la seguridad social en casos de catástrofe familiar o personal; delimitación y formas de acceso a recursos comunitarios; formas de justicia popular en casos de conflictos intra o interfamiliares o barriales, etc.

- 231 Mientras revisaba esta ponencia fui invitado a participar del Primer Encuentro Latinoamericano de Comercialización Comunitaria realizado en Quito en enero de 1991. En una síntesis elaborada por Carlos Crespo y Marta Moncada a partir de las contribuciones de las experiencias sistematizadas para ese evento, presentada en forma de dilemas, se incluían, entre otros: tecnologías alternativas y tamaño del mercado, los alcances de la comercialización (¿paliativo o alternativa?), eficiencia y participación, qué hacer con los excedentes, la relación con las ONGs. En ese encuentro se planteó el proyecto de avanzar hacia redes supranacionales de comercialización de ciertos productos (como la Quinta).

en las metrópolis y en las ciudades intermedias. En resumen: más población tendrá una vida urbana, y ésta será cada vez más característica dominante de la vida de los latinoamericanos. A la vez, la capacidad de esas poblaciones urbanas de autosustentarse, individualmente o en conjunto, se verá reducida, sin que la capacidad de sostenerlas desde el campo o los centros extractivos se expanda. Por el contrario, bien podrá reducirse por la imposibilidad de competir con la producción de los países centrales.

2. La calidad de la vida urbana seguirá deteriorándose por razones atribuibles a procesos económicos de orden nacional y mundial: deterioro de lo que nuestros países pueden extraer de las relaciones económicas internacionales, marcadas además por la relación de endeudamiento y el flujo negativo de capitales, presión externa y voluntad de los grupos de poder para redefinir el papel del Estado en el sentido de minimizar el salario social, fundamentalmente urbano, bajo la forma de servicios gratuitos o subsidiados o bajo la forma de desempleo disfrazado; reducción drástica o al menos reducción adicional del dinamismo del mercado interno; asimilación parcial y desigual, pero en todo caso generadora de desempleo, de las nuevas tecnologías en la producción, la comercialización y los servicios; imposibilidad económica de que el Estado incurra en los costos que conllevaría una gestión del medio ambiente y los recursos naturales según las pautas del “desarrollo sostenible”. Imposibilidad del Estado de planificar en condiciones-límite de incertidumbre, y de pérdida de legitimidad de sus intervenciones reguladoras del funcionamiento de la sociedad urbana.
3. “Secuelas” sociales negativas de todo tipo como resultado de lo anterior. Delincuencia, violencia, enfermedad, desnutrición, deterioro de la educación, deterioro del hábitat, pérdida de valores de lo humano. Individualismo salvaje. Mercantilización adicional de la política a la vez que se reduce la eficacia del clientelismo para legitimar el sistema y sus gobiernos. Tendencias a la

desintegración social, a la anomia. Polarización social y segmentación cultural crecientes.

4. Respecto al “qué hacer”, a lo sumo la bibliografía sugiere un compás de espera, mientras se precipitan los efectos sobre la periferia del reacomodo del mercado mundial, y se vislumbran las consecuencias concretas de la revolución tecnológica en proceso. No sólo los sectores populares deben desarrollar estrategias de supervivencia, también los Estados. Esta es una época de catástrofe y no se sabe cuanto durará ni quienes sobrevivirán, ni cómo. Algunas ideas muy abstractas se despliegan sobre posibles acciones o tendencias favorables, pero sin que lleguen a constituir programas de acción político-social. Más bien constituyen retazos de la realidad actual idealizados como posibles piezas de un eventual rompecabezas de utopía: el localismo, la autonomía, la informalidad, la reducción en el umbral de acceso a las nuevas tecnologías, la cotidianeidad, etc.

Agreguemos algunas cosas que no siempre dicen los trabajos especializados sobre el tema, pero que parecen elementos fundamentales del contexto para ubicar nuestro problema específico:

5. Deslegitimación del sistema político por la incapacidad de los gobiernos para dirigir la sociedad y encarar tanto los problemas recurrentes como los efectos de las catástrofes naturales y sociales. Descrédito del Estado y del sistema de normas jurídicas que protegen la propiedad y las vidas. Refugio en mitos o comportamientos de masa manipulables por líderes “místicos”, fáciles de encumbrar y de derrumbar. Avance relativo de las sectas y otras organizaciones ideológicas que cultivan lo irracional. Retroceso de aquellas religiones e ideologías capaces de articularse con proyectos racionales de acción. Pérdida de expectativas y utopías racionalizadoras de la acción social. Institucionalización creciente del “todo vale”.

6. **Mantenimiento y fortalecimiento de los aparatos de dominio político: los directamente represivos del Estado, complementados por "guardias blancas" o "escuadrones de la muerte", y los medios masivos de comunicación, especialmente la televisión y la radio, cada vez más alienantes y manipulados por las grandes empresas y/o los gobiernos.**

7. **De hecho, voluntariamente o no, los gobernantes de nuestros países se van convirtiendo en Virreyes-administradores de la crisis y de los reajustes para capearla, según la lógica del capital a escala mundial y los intereses políticos de los países centrales. El hecho de que los elijamos según las instituciones de la democracia representativa no modifica en mucho ese aspecto de su labor. Obviamente puede haber matices (que significan la vida o la muerte para algunos miles de habitantes) pero lo fundamental no se modifica ni con la bandera política ni con la voluntad que alcanzan a desplegar los gobernantes. Las relaciones y procesos internacionales (o mundiales) predominan por sobre las fuerzas sociales internas dando forma homogénea a políticas "nacionales" pero también a las respuestas de las sociedades. El carácter virreinal de estos gobiernos hace difícil pensar en un proyecto nacional dirigido políticamente desde el Estado y concitando el apoyo activo del pueblo para modificar este estado de cosas. Incluso puede preverse que, en caso de intentarlo con éxito inicial, se desatará una "guerra de baja (o alta) intensidad" desde nuestro centro imperial al estilo de la librada contra Nicaragua.**

8. **Cualquiera sea el espectro de posibilidades que abra la nueva tecnología y su correspondiente sistema de relaciones sociales, no hay razones de peso para pensar que su uso social no será en principio controlado por quienes las desarrollaron, básicamente las grandes transnacionales y sus gobiernos asociados. En todo caso, el dinamismo ocupacional que acompañará su adopción, en la esfera productiva de las grandes empresas o en la esfera burocrática del Estado, ampliará crecientemente la brecha entre**

oferta y demanda urbanas de fuerza de trabajo asalariada o subcontratada.

9. La posición de los países latinoamericanos (aunque haya matices entre uno y otro, la tendencia a la homogeneización se hace evidente cuando analizamos las políticas estatales) en el espacio de acumulación de esas transnacionales será, hasta donde puede vislumbrarse, marginal. A la vez, el mercado y la participación política se volverán cada vez más excluyentes, por lo que la cohesión social -sinónimo de evitar la eclosión de conflictos agudos- deberá basarse cada vez más en un modelo de dominio con un brazo represor y otro brazo ideológico. Mientras sea suficiente, sólo habrá “guerra cultural”; cuando no alcance, habrá “guerra militar”. Ciertas ciudades y comarcas étnicas, que representen puntos ejemplares de la conflictividad social, serán el blanco de esta guerra por el dominio de las mentes y los cuerpos.

4. ¿Cómo pensar la economía de las ciudades en esta época?

Si todos estos elementos constituyen los supuestos empíricos para comenzar a preguntarnos qué puede pasar o qué puede hacerse con la economía de las ciudades de América Latina, por lo pronto tenemos que evaluar las posibilidades de responder una pregunta así formulada. No hay suficientes “datos” como para fijar los parámetros de ningún modelo coherente y presuntamente viable de economía urbana, generalizable además a “las ciudades”. Es más, no tiene sentido plantear el “qué hacer” sólo en sus determinaciones económicas, separado de lo político, de lo ideológico, de lo cultural.

Lejos de estar en condiciones de pensar alternativas inteligentes e inteligibles como si fueran problemas de diseño e inventiva, estamos en una situación de conflicto tan aguda que puede ser caracterizada como una guerra²³². Así como el centro no tiene respuestas ni expectativas

232 Ciertamente es que predomina -al menos en las ciencias sociales- el hablar sobre la democracia, el diálogo, la concertación, con el objetivo sistémico de lograr el for

económicas que ofrecer a su periferia, y por eso debe recurrir a la guerra cultural (ver Informe de Santa Fé II), los pueblos de la periferia no pueden eludir esa definición del campo de lucha y ponerse a construir “su nueva economía” como si dibujaran sobre una pizarra limpia.

Y esa guerra cultural incluye como elemento relevante una lucha por el sentido de las instituciones económicas tradicionales y las que puedan ir perfilándose en el futuro. Hay guerra, y “el enemigo” tiene la iniciativa, poniéndonos a la defensiva. A la vez, hay desmoralización en nuestro campo por la falta de paradigmas, de ejemplos exitosos que sirvan de guía, que alienten las esperanzas.

Fácilmente se proclama la derrota, como pidiendo que no nos sigan pegando en el suelo.

Es en este contexto depresivo que debemos intentar plantear algunos criterios para encarar una discusión, para evaluar alternativas de reacción a esos procesos mundiales, para recortar algunos elementos utópicos, pero en el entendido que no hay posibilidad de construir propuestas completas.

¿Es la ciudad una unidad relevante de análisis y acción?

La forma de organización territorial de actividades humanas llamada “ciudad” se ha demostrado incapaz de sobrevivir sin captar recursos de regiones productoras de alimentos, elementos energéticos en general y excedentes económicos; su crecimiento territorialmente concentrado y el perfil unilateral de su demanda de recursos ha producido efectos desbalanceadores (naturales, demográficos, económico-sociales, etc.)

talecimiento y estabilización de reglas del juego para la libre expresión de los intereses particulares en la búsqueda de un interés común. Pero esto no podría condenar a los sectores mayoritarios a admitir la extorsión -en nombre de una democracia formal- y renunciar a defender su derecho a la vida. Y si eso pasa por identificar enemigos y fuerzas que representan la muerte, o por admitir que nos hacen la guerra (y claramente hablan de ello), no se trata de negar voluntarísticamente esa lamentable necesidad.

sobre otros ecosistemas²³³. Esto, sobre todo en la medida que incluía regiones adyacentes, ha repercutido en su propio balance ecológico y en general en sus balances demográficos, económicos y sociales. En la actualidad, en América Latina se enfrenta un problema adicional: la capacidad de las ciudades de apropiarse de esos recursos se ve mermada porque su propia base económica, la que generaba los medios monetarios para controlar esos recursos, ha sido erosionada, en tanto ha perdido competitividad a nivel mundial.

Esto repercute en la vida urbana, genera desempleo y capacidad productiva subutilizada en escalas impresionantes, en el ámbito de la ciudad misma y en el de los territorios que proveían recursos e insumos para su funcionamiento. Y en la medida que esto repercute en las regiones-hinterland que producían para el mercado urbano, se acelera aún más el proceso de migración a las ciudades, agravando los problemas socio-económicos en las mismas.

Esta dinámica histórica hace evidente que la unidad de análisis (y de intervención) para pensar (y modificar) la vida urbana -y dentro de ella la economía urbana-, no puede ser la ciudad (aparato) ni tampoco la sociedad urbana local. En una primera aproximación parecería entonces necesario recuperar las regiones como ámbito del desarrollo y funcionamiento urbano-rural, como únicas unidades con sentido para la época que viene, salvo tal vez ciertas ciudades-enclave que giran alrededor de un aparato industrial exportador y cuya dinámica está ligada más al comercio internacional que a su hinterland.

Pero, de hecho, ya el modelo espacial "ciudad = centro dinámico/región = hinterland dependiente contiguo" posiblemente tenga validez solamente para algunas ciudades intermedias. En el caso de ciudades pequeñas bien puede alternarse con igual peso con el modelo "región productiva di-

233 Ver: White, Rodney y Joe Whitney, "Human settlements and sustainable development. An overview", en: *Human Settlements and Sustainable Development*, ponencias presentadas al seminario del mismo nombre, Universidad de Toronto, junio 21-23, 1990.

námica/centro de servicios dependiente". En cuanto a las grandes ciudades, es difícil identificar un hinterland contiguo que tenga con el centro urbano las relación de intercambio, explotación, migración, dominio político, etc. que supone ese modelo.

El hinterland, como concepto económico, no tiene hoy una correspondencia con una región que rodea al centro. Al influjo de los cambios tecnológicos de la producción y el transporte, se ha fragmentado en una serie de áreas discontinuas de producción relativamente especializadas, a distancias muy variables del centro²³⁴. Por otro lado, el hinterland, como proveedor de alimentos o materias primas, tiene ahora que competir con regiones muy alejadas del globo, a la vez que se beneficia (dependiendo de productos y mercados específicos) de algunos mecanismos económicos que tienden a igualar sus precios con los internacionales, reduciendo así el margen de explotación del centro nacional.

Posiblemente la relación entre el centro urbano y su región inmediata está definida más en términos de balances e interdependencias ecosistémicas, de mercado de tierras o de redes infraestructurales de servicios, o en términos de un ámbito extendido de la vida cotidiana, lo que lleva a pensar la conveniencia de definir tal región como la unidad de análisis e intervención significativa si de lo que se trata es de continuar la tradición del desarrollo urbano o de las políticas urbanas, más orientadas hacia el ordenamiento del funcionamiento de un complejo territorial compacto de producción y reproducción. Si, en cambio, se tratara de dar un enfoque integral a posibles intervenciones desde el Estado y/o la sociedad, parece más significativo trabajar con los subsistemas no regionalizados de relaciones de producción y reproducción, en cuya trama participan más fuertemente los agentes urbanos bajo consideración²³⁵.

234 Una diferencia con el enfoque de Schuldt, op.cit. es su visión de un sistema de regiones concéntricas como base de organización territorial de los procesos de autocentramiento, lo que para nuestra propia concepción sería una forma espacial impuesta a priori a procesos cuyas espacialidad desconecemos.

235 Ver: José L. Coraggio, "Los complejos territoriales dentro del contexto de los subsistemas de producción y circulación", op. cit.

¿Contamos con una teoría general que enmarque la discusión de alternativas?

Si hace treinta años se nos preguntaba por el futuro de las ciudades (o de alguna ciudad en particular) la respuesta venía usualmente envuelta en el ropaje teórico de los modelos de base económica, centrados en una agregación (a lo Keynes) de flujos económicos mercantiles. La ciudad era vista como un conglomerado de producción suficientemente complejo como para haber desarrollado sus propios servicios de mantenimiento del aparato productivo y de reproducción de sus trabajadores y su familia.

El futuro de las ciudades dependía principalmente de mantener o desarrollar su capacidad de competir con su base de exportación. Otra alternativa que ese modelo permitía pensar era una inyección de inversión autónoma por parte del Estado, o el ingreso de capitales atraídos por esas actividades de servicio que bajaban costos y hacían rentable nuevas empresas. Tal análisis dejaba de lado no sólo las relaciones de producción y otras relaciones sociales sino también lo político, de ningún modo sustituido por el análisis de las políticas urbanas. Evaluar el futuro de una ciudad o de las ciudades de una región llevaba entonces a estudiar la evolución de mercados, ventajas comparativas, etc. “Lo externo” (visto como las decisiones tomadas por agentes ubicados fuera de la sociedad local), determinaba candorosamente la evolución posible de la estructura interna de las economías urbanas²³⁶.

Posteriormente, los enfoques de vertiente marxista iban a romper ese candor, ligando el desarrollo de las ciudades a la lógica de la acumulación del capital (localizado o no en su ámbito) y, dentro de esto, a las condiciones de reproducción ampliada del sistema capitalista. La ciudad aparecía ahora como el “lugar” de la acumulación, de la reproducción tanto de la fuerza de trabajo del capital -en tanto centro de consumo colectivo- como de las “condiciones generales” de la producción capitalista.

236 Ver: Charles M. Tiebout, *The Community Economic Base Study*, Committee for Economic Development, N. York, 1962; Leo H. Klaassen, *Area Economic and Social Redevelopment*, OECD, Paris, 1965.

El auge y caída de las ciudades pasaba a depender de la lectura que el capital hacía, desde la cima mundial, de las rentabilidades diferenciales (por lo demás, volátiles).

El capital requería de ciclos extremadamente cortos de recuperación de su inversión y dejaba en manos del Estado las inversiones fijas de mayor riesgo de desvalorización. La política urbana y la planificación del desarrollo urbano pasaban a ser el lugar de confrontación de un capital que quería manejar la ciudad como una fábrica o un banco, asociado a un Estado que velaba por las condiciones generales y la legitimación del sistema, por un lado, y las fuerzas sociales, los movimientos reivindicativos, los sindicatos y los partidos políticos contestatarios, por el otro²³⁷.

Las predicciones sobre el futuro económico de las ciudades pasaba entonces por integrar estos esquemas generales con estudios empíricos de las tendencias tecnológicas y de la evolución de los factores locacionales de las diversas ciudades o regiones, anticipando la lectura que haría el capital en su conjunto de las rentabilidades alternativas.

En todo caso, las luchas reivindicativas por la reproducción de la fuerza de trabajo, completaban el ciclo que requería el capital en general, “garantizando” la cohesión social en esa dinámica mediada por el Estado. La hipótesis colateral de que, al enfrentar al Estado y no a los capitalistas privados, iba a abrirse un espacio político anticapitalista, ha sido empíricamente rechazada, pues cuando se concluye que el Estado no puede dar respuesta, la energía popular se vuelca a la autogestión, se despolitiza y se revierte al interior de la sociedad.

Este esquema interpretativo, pensado para Europa, fue traspuesto a la realidad latinoamericana, coloreado por la teoría de la dependencia, y nos aprestó para defendernos -entre otras cosas- del capital extranjero. Hoy, el capital no parece muy interesado por “tomar” nuestras ciudades, y nuestra

237 Ver: Manuel Castells, *La cuestión urbana*, op. cit. Alain Lipietz, *Le Capital et son Espace*, Maspero, París, 1977.

dependencia difícilmente pasa por una invasión de la inversión extranjera. La rentabilidad, globalmente y como tendencia para la década, llama al capital a otras regiones del mundo.

Esto establece ciertos presupuestos empíricos para los esquemas que permitan plantear las alternativas para la economía urbana. Desde el siglo XIX se venía perfilando un modelo de creciente potencialidad y efectividad del capital para organizar la vida cotidiana de la población en tanto mercancía fuerza de trabajo, que se reflejó en nuestra manera de teorizar la realidad: los movimientos migratorios y en general la organización territorial de la población fue vista como determinada por la localización del capital fijo y la transformación de las relaciones de producción, sea como fuerza de atracción (centros industriales) o como fuerza de expulsión (modernización agraria); la producción de medios de reproducción mercantilizados o de medios de consumo colectivo fue asimismo vista básicamente como regida por las necesidades del capital de reproducir en cantidad y calidad adecuadas a esa fuerza de trabajo.

Desde los setenta comenzaron a incorporarse teóricamente otras facetas de la relación del capital con lo urbano: así, se planteaba ya el carácter contradictorio de un capital que lejos de tender a homogenizar la fuerza de trabajo, a la vez la sobrecalificaba y descalificaba, degradándola. Asimismo, estaba ya planteado el papel del Estado cubriendo la parte del salario necesario para la reproducción no sólo de fuerza de trabajo inmediatamente utilizada sino su población sustentante, en nombre del "capital en general". Más premonitoriamente, se advertía teóricamente la posibilidad del capital de abandonar a "su" fuerza de trabajo (ciudades fábricas que quedan vacías, zonas mineras en decadencia, el problema de la "reconversión", etc.) y se registraban las consecuentes estrategias de resistencia a la salida del capital. Finalmente, se planteaba la convergencia del capital monopólico transnacional y fuerzas políticas locales para rediseñar y refuncionalizar ciudades completas, buscando la contrapartida política para negociar esos procesos en el terreno de la planificación urbana²³⁸.

238 Como fuentes de la sociología francesa podríamos citar: Renaud Dulong, *Les Regions, L'Etat et la Société Locale*, PUF, 1978, y Manuel Castells y Francis Godard, *Monopoldville*, Mouton, Paris-La Haye, 1974.

A esto se agregó la crisis que se desató en los 70 y la comprobación posterior -cuando se esfumaron en América Latina las ilusiones del "redespliegue industrial" y comenzaron a perfilarse las salidas del capital a su crisis-, de que la fuerza de trabajo abundante y de bajos salarios dejaría de ser un factor fundamental de nuestra competitividad, dado que los nuevos métodos de producción podrían reemplazarla y pagar salarios incluso mayores (reducir el costo salarial pasaría más por reducir drásticamente la fuerza de trabajo que por bajar salarios). En cuanto a la posibilidad de combinar bajos salarios con recursos naturales localizados, las tendencias que comenzó a perfilar la biotecnología más bien hablaban de una pérdida tendencial de competitividad de tales recursos, renovables y no renovables.

Y sin embargo, para el III Mundo se siguió proponiendo (e imponiendo a través de dictaduras de diverso tipo) la baja de salarios como clave para el desarrollo, primero del salario directo y luego del salario social. Esto respondía ya más a las necesidades del capital local que a las necesidades del capital transnacional. Se trataba de recomponer temporariamente las posibilidades de ganancia del capital local, más atado a tecnologías trabajo-intensivas, y de comenzar a reducir el déficit operacional del Estado. Como no se podía acceder a la nueva tecnología, sería por el viejo método de reducir los salarios que se controlaría el déficit fiscal y se sostendría la motivación productiva del capital autóctono o del extranjero ya radicado.

Pero, a la vez, este capital encontró más rentable moverse en la esfera de la circulación y más confiable la especulación financiera que la producción, o emigrar a los países centrales (usando, entre otros mecanismos, el endeudamiento externo del país). Así, el capital menos atado a inversiones fijas se fue al centro para participar en las ganancias especulativas o en las que podría generar la nueva revolución tecnológica.

A la vez, se impulsó una política de imponer internamente los precios internacionales para aquellos bienes o recursos para los cuales tenemos ventajas comparativas (petróleo, alimentos), para sanear las cuentas fisca-

les, y reducir nuestra propia demanda de esos recursos. Se exigió que abriéramos nuestros mercados a la producción del centro, incluso la primaria subsidiada, a la vez que en el centro se protegieron de nuestra producción. Se nos impuso reducir el déficit fiscal y de comercio exterior, mientras los EEUU mantenían unos gigantescos, valorados como saludables para los equilibrios mundiales.

Se sugirió que estas políticas iban a atraer la inversión extranjera, pero ésta no vino ni vendrá en la medida prevista mientras no tenga cómo expatriar sus ganancias, lo que es prácticamente imposible si debemos pagar los servicios de la deuda externa. En todo caso, la inversión que venga será capital-intensiva y sólo acentuará la desocupación, en tanto reemplace otras modalidades de producción para el mercado interno o compita con ellas por otros recursos limitativos.

Este es el proceso global en el cual debemos pensar las economías urbanas del futuro, "liberadas" en buena medida de la función de proveer las condiciones inmediatas de reproducción del capital más avanzado, ocupadas por un capital en pleno proceso de desvalorización, cuyos agentes reniegan del Estado a la vez que lo necesitan más que nunca para sobrevivir como capitalistas locales y que, dado que la presión de gobiernos centrales y organismos internacionales inhiben la protección del mercado interno, se volverán cada vez más virulentamente contra sus trabajadores, expulsándolos o sobreexplotándolos aún más.

Aunque involuntariamente, la población adquiere grados crecientes de autonomización del control económico del capital. Su aglomeración en las ciudades o su expulsión del campo no es ya tanto resultado de la inversión capitalista como de los aspectos espaciales de la estrategia de supervivencia de los sectores populares en los intersticios del sistema de acumulación. La ciudad se presenta por ahora como un contexto en el que es posible desarrollar más variantes tácticas para la supervivencia familiar. Pero aún en las ciudades, su reproducción amenaza dejar de ser un asunto de Estado, permitiendo llegar hasta los límites biológicos de conservación de la vida. Por eso no es difícil anticipar -ligados en algunos casos a los

movimientos étnicos- nuevos movimientos hacia la tierra rural, o hacia el agua de riego, o el crédito, como medios de producción de medios de supervivencia.

Pero el reconocimiento y la paralela teorización de estos u otros sucesos posibles están lejos de constituir un suelo teórico firme sobre el cual apoyarnos para pensar la cuestión planteada en este seminario.

¿Reintegración al proceso o dualización?

En base a lo antes dicho, y desde una perspectiva popular, ¿es posible pensar en algo que no sea aumentar la capacidad de autosustentación de las necesidades elementales, del trabajo “por cuenta propia”, de separación (desconexión) voluntaria o involuntaria de las economías familiares o comunitarias respecto al capital y al Estado? ¿En qué medida esa lógica de supervivencia puede seguir siendo vista como un momento necesario de la lógica del capital?

¿O cabe pensar en términos de combinación de lógicas, combinando los efectos de una lógica de supervivencia con una lógica propiamente capitalista? Esa posible “combinación” ¿será pensable como una articulación o la tendencia es a la separación creciente? Aquí queremos proponer una hipótesis para la discusión, basada en una posible interpretación del proceso global tendencialmente resultante de la evolución reciente del capital y su Estado: **la creciente dualización de la economía (no sólo urbana).**

Por décadas nos hemos pasado “demostrando” que no había dualismo, que todo era un sólo sistema, que todo era funcional al sistema capitalista: ¿Será esto una buena orientación todavía? Aparentemente, por bastante tiempo el capital mundial no necesitará la ampliación de nuestros mercados, pues tiene la alternativa mucho más rentable y políticamente clave de concentrarse en los nuevos mercados socialistas o en los que va generando con la nueva revolución tecnológica y la reorganización de los mercados en el centro.

Buena parte de los capitales "autóctonos", en economías cada vez más dolarizadas, cada vez más abiertas, preferirán migrar al centro, para participar, aunque sea marginalmente, en los nuevos procesos de acumulación²³⁹. Esto podría ser parcialmente retardado por la iliquidez del capital fijo existente, por incrementos en la rentabilidad de algunas ramas, derivada de los intentos de unificación de mercados regionales, o por la asociación con algunas inversiones extranjeras en "zonas fracas", cotos de sobreexplotación legalizados. Una ventaja comparativa que el capital puede llegar a tener en nuestros países sería el efecto de "paraíso fiscal", resultado de un sistema incapaz de cobrar impuestos a las ganancias. Contradictoriamente, esto augura un Estado cada vez más incapacitado para crear, por su propio dinamismo interno, las condiciones generales de la producción y reproducción capitalista, las que, -en lo que tiene que ver con los mercados mundiales- serán posiblemente asumidas por los organismos internacionales de crédito e inversión.

Las funciones de ese Estado como instrumento de la integración social, la redistribución, la compensación por los efectos desintegradores del mercado, se están reduciendo vertiginosamente. Le quedan la coerción militar y el propiciar o permitir la manipulación de los valores a través de los medios masivos de comunicación, como manera de evitar la desintegración nacional. Esto hace difícil recurrir al desarme -por analogía con planteos a nivel mundial- como modo de liberar recursos para el desarrollo o para sostener la vida. Nuestros aparatos militares están dirigidos al orden interno, difícil de mantener en las condiciones descritas. Incluso puede provocarse un acrecentamiento de los conflictos regionales como recurso "nacionalista" para mantener distraídas a las masas, o como consecuencia de los procesos de las nuevas regiones fronterizas que adquieren dinámica propia, entre otras cosas como resultado del penduleo de las coyunturas económicas vecinas y como generalización del contrabando como forma de pasar por encima a los controles de los Estados.

239 La liberalización de los mercados financieros abre esta posibilidad a capitales de prácticamente cualquier tamaño.

En términos muy globales, podemos caracterizar este momento histórico como un momento de regresión del “progreso”, medido desde la perspectiva de los ideales que caracterizaban el pensamiento social occidental de la Ilustración, o bien desde valores más universales, como el de la igualdad, la libertad o la solidaridad humanas. Y una de las características de ese modelo que orientaba los diagnósticos y políticas sociales era el de una sociedad crecientemente integrada social, económica, política y en general culturalmente.

Hoy parece abrirse la posibilidad de una segmentación de muchas economías regionales y de las mismas economías urbanas, sobre todo de las metropolitanas, en dos subsistemas, con una articulación apenas elemental y una creciente diferenciación y polarización entre ellos. Esto es un problema para el sistema, en tanto se torna imposible sostener la legitimación del dominio por las vías usualmente consideradas como características de la época moderna: la integración real, aunque desigual, y el sostenimiento de expectativas en base fundamentalmente al funcionamiento de mecanismos económicos y en especial de los mercantiles.

Una evidencia ya mencionada de esto es que la legalidad, como conjunto de normas consensualmente reconocidas que deben ser cumplidas y que pueden legítimamente ser impuestas por el poder estatal, ha sido erosionada y cuestionada por la proliferación de prácticas de sobrevivencia o de enriquecimiento que se realizan a su margen. Esta situación se encuentra, paradójicamente, con lo que podría denominarse la “mentalidad legalista de las masas”²⁴⁰, que siguen pugnando por legalizar lo que

240 Esta idea y su denominación me fue sugerida por Mario Unda. La cuestión de la conciencia popular debería ser encarada como asunto central en esta búsqueda colectiva que propongo. Y no se trata de aplicar el adjetivo de conciencia falsa sino de seguir la línea de análisis gramsciano. Como lo pone Rudé: “...en su sistema hay espacio también para aquellas formas de pensamiento menos estructuradas que circulan entre el pueblo llano, formas que a menudo son contradictorias y confusas, y que se componen de tradiciones populares, mitos y experiencias cotidianas...”; George Rudé, *Revolución popular y conciencia de clase*, Grijalbo, Barcelona, 1981, pag. 27. Sobre la concepción popular de legitimidad, es iluminante también: E.P. Thompson, *Tradición, revuelta y conciencia de clase*, Grijalbo, Barcelona, 1979, sobre todo el capítulo dedicado a la economía moral de la multitud.

consideran legítimo, aunque obtenido al margen de las leyes (apropiación de tierras, conexiones a servicios, uso de recursos ociosos, ocupación del espacio público, evasión de impuestos y tasas y los correspondientes registros de control, etc.).

Por otro lado, los mecanismos del clientelismo, están en crisis por la reducción drástica y tendencial de la capacidad del Estado de arbitrar recursos económicos para una continua mercantilización de la política. Esto afecta no sólo los comportamientos políticos sino formas que se consideraban como novedad perdurable y prometedora de representación popular (los movimientos sociales reivindicadores de satisfactores básicos).

Cada vez más la legitimación del sistema se convierte en una tarea que requiere de actividades y recursos específicos. En un sistema que además tiende, en lugar de extenderlo, a restringir adicionalmente el acceso a la educación formal, el peso de esa legitimación recaerá en los medios masivos de comunicación, cuyo control por los grandes grupos de poder económico e ideológico (como las iglesias) se hace cada vez más difícil de revertir.

¿Desde donde pensar el futuro?

Se habla del fin de las utopías. En realidad se han venido abajo la utopía socialdemócrata y la utopía socialista que se identificaban con determinada institucionalidad estatal (el Estado benefactor y la planificación centralizada respectivamente), pero esto no implica que no sigan jugando un papel elementos utópicos desarrollados por intelectuales al servicio del poder dominante o de las clases populares.

Así, se intenta imponer la utopía de la libertad total, identificada con la libertad de empresa y con la competencia sin restricciones, que ya sabemos lleva a la monopolización y oligopolización sin restricciones políticas. El mercado es presentado como la institución que determinaría automáticamente el cumplimiento de qué derechos humanos de quienes es

funcional para la sociedad. Y en las condiciones de partida de nuestras sociedades, eso implica una creciente segregación y polarización social.

Del lado popular, algunos elementos utópicos que se vienen planteando tienen que ver con la restitución de relaciones de solidaridad entre personas y grupos que se reconocen directamente, sin mediaciones mercantiles, como parte de una comunidad, entablando procesos de autoeducación, de autodesarrollo, de autogestión, favoreciendo relaciones dialógicas por sobre las monológicas, afirmando, en lugar de rechazar, la segregación respecto a un sistema económico, político y de comunicación social que está orientado por el dominio y la explotación.

Estas dos tendencias tienen algo en común: ninguna afirma la integración y la uniformación como valor orientador. Ambas afirman explícita o implícitamente no sólo las tendencias a la particularización, sino a la separación, a la fragmentación del todo social. Ambas admiten la coexistencia de procesos con dinámicas y objetivos contrapuestos: por un lado, un régimen de acumulación que incluye como momento suyo la reproducción de una parte muy reducida de la población, la que constituye su fuerza de trabajo necesaria, y por otro un sistema de reproducción de la vida en condiciones cercanas a la mera sobrevivencia. Lo que la economía política de los 70 consideraba inevitablemente unido, es ahora visualizable en el límite como separable.

Algunas teorías inductivistas de la informalidad se han movido, sin embargo, dentro del viejo marco utópico, planteando, más o menos explícitamente, que se trata de una situación patológica transitoria o “remediable” con buenas políticas, y que las políticas del Estado deben ir (pueden ser) dirigidas a acelerar la reconexión, reduciendo las diferencias estructurales, negando las tendencias al dualismo, orientándose por el modelo integrador de la sociedad desde la base económica²⁴¹. Se trataría entonces de que el sector informal pudiera efectivamente acumular, acercar su productividad al sector moderno, estrechando las conexiones vía intercambio con éste.

241 Ver los trabajos de PREALC.

O bien, (a lo De Soto) se ha pretendido ver en ese sector informal la semilla de un proceso de auténtica constitución de las clases propietarias, ya no a la sombra del Estado, sino sobre bases propias, autosustentadas y probadas en la competencia libre, mediante el accionar de las leyes de la selección natural de los más fuertes.

Una tercera alternativa ha sido ver en ese mismo sector informal la semilla de otra planta: las bases de una nueva economía de solidaridad, de un modelo alternativo, que eventualmente se extendería al conjunto de la sociedad²⁴². El problema de estas alternativas es que presuponen que la nueva sociedad surgirá por un proceso de universalización de las actuales prácticas populares, mediante la extensión y perfeccionamiento de esas formas, en un contexto neutro. La lucha social y política pierden entonces relevancia y a lo sumo se plantea un cambio cultural, entendido como la transformación de valores desde el interior mismo de la vida popular.

¿Cómo pensar prospectivamente para orientar la acción? ¿Cuáles son los objetivos posibles? Usualmente las utopías se plantean como modelos institucionales donde todo funciona de acuerdo a ciertos ideales. El procedimiento para constituirlos no consiste en inventar desde la nada una realidad inexistente, sino en partir de ciertos aspectos, verificados históricamente como desarrollo parcial de lo posible, y llevarlos hasta el límite, construyendo un modelo lógicamente coherente. Eso es lo que de alguna manera intentan nuevamente hacer (con fuerzas muy desparejas) la utopía del mercado total (según F.Hinkelammert hay una contradicción lógica en ese intento)²⁴³ y la de la gestión solidaria autodeterminada.

En todo caso, aún en medio de una revolución tecnológica, una utopía no surgirá de una lectura de las tendencias tecnológicas²⁴⁴. Deberá ser sobre

242 Sobre las diversas formas de evaluar los procesos que se vienen dando en la economía popular, ver: Razeto, Luis, "La economía de solidaridad en un proyecto de transformación social", en: *Proposiciones 14, Marginalidad, movimientos sociales y democracia*, SUR ediciones, Santiago, agosto de 1987.

243 Ver: *Crítica a la razón utópica*, op.cit.

244 Ver: Castells, Manuel, "Nuevas Tecnologías y desarrollo regional", *Economía y*

todo una prefiguración de nueva sociedad y de nueva cultura. Pues la tecnología determina, pero dentro de una matriz económica, social, política y cultural que le da sentido. La política puede jugar aquí un papel fundamental. Una política que incluya como parte de su acción el avanzar en el desarrollo o adaptación de satisfactores para contrabalancear los efectos culturales de los que generará el capital con las nuevas tecnologías, fomentando la solidaridad y el reconocimiento directo de los actores en marcos de participación democrática²⁴⁵, planteando alternativas a todo nivel que muestren su eficacia concretamente, resolviendo problemas, aceptando así el punto de partida del espíritu pragmático de las masas. Pues si bien una utopía centrada en la satisfacción de las necesidades abre de por sí un marco de sentido para discutir prioridades trascendentes, encarando necesidades no materiales, una práctica política congruente con ella debe proceder resolviendo (o redefiniendo consensualmente) los problemas sentidos como tales, satisfaciendo necesidades que no cubren ni el mercado capitalista ni el Estado, para ir dando base material a nuevas relaciones, valores e instituciones.

Analíticamente, y para pensar algunas líneas globales, cabría tal vez utilizar un procedimiento complementario al de la idealización de lo considerado positivo o bueno: ¿por qué no llevar hasta el límite aspectos considerados negativos de las actuales tendencias, para ver hacia donde las fuerzas predominantes están llevando la realidad de los sectores populares urbanos? Sobre esa base se puede tal vez pensar en intentar interferir la acción de esas fuerzas, codeterminando sus resultados mediante una acción colectiva orientada por un proyecto alternativo. Más que de revertir las tendencias, se trataría de "acompañar" activamente un proceso imposible de detener (como en el caso de la descentralización)²⁴⁶. Esto

Sociedad, nº 2, Madrid, junio de 1989; "Reestructuración económica, revolución tecnológica y nueva organización del territorio", Alfoz, Madrid, 1985. Aunque coincidimos con los planteos teóricos que allí hace Castells, su perspectiva desde los países centrales colorea de otra manera sus propuestas para la acción.

245 Ver: Max-Neef, Manfred et. al., *Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro*, op. cit. p. 94.

246 Ver: la parte II de este volumen.

implica no abandonar pero sí “poner entre paréntesis” lo que hoy podemos ver como mitos -como el de la integración social en las sociedades periféricas, cuyo sostenimiento como expectativa posible sirve al juego ideológico de la legitimación del poder. Algo de esto intentaremos a continuación.

5. La configuración de una economía popular urbana (EPU)

¿Una idea desde donde pensar la economía urbana a futuro?

En lugar de los modelos clásicos de base económica, o de la aplicación de los modelos intersectoriales abiertos, proponemos una sectorización básica de la economía (provisoriamente) urbana que divide a ésta en tres subsistemas²⁴⁷:

- * La economía empresarial capitalista
- * La economía pública (empresarial estatal y burocrática estatal)
- * La economía popular

Esta división conceptual²⁴⁸ del sistema económico urbano no excluye superposiciones y relaciones entre sus partes, en tanto ciertos recursos para una economía sean productos de otra, o en tanto sus lógicas se contrapongan pero parcialmente se complementen. Así, los trabajadores asalariados del Estado o del capital, en tanto tales, están sometidos como momentos internos en la lógica estatal o capitalista. A la vez, en el seno

247 En un análisis más detallado, a esta sectorización básica podríamos agregar la economía del sistema de organismos multilaterales y la economía de las ONGs.

248 En su comentario, Alejandro Moreano se mostró preocupado por una presentación de la economía en tres segmentos que podría ser interpretada como que en la realidad hay una separación y que la lógica integradora del capital se habría desvanecido. Efectivamente supongo que hay una reducción y un cambio de calidad de las formas de integración sistémica, y planteo como hipótesis de trabajo que las tendencias dualizadoras van a seguir profundizándose, pero ni afirmo una dualización completa actual o futura, ni que la lógica de la acumulación capitalista deje de ser el principal patrón de estructuración de la sociedad. Sí creo que aquella figura de que ese modo “asigna su posición a todas las demás actividades” no deja espacio para pensar en la construcción de alternativas desde el interior de la misma sociedad y que puede ser conveniente trabajar con estas otras hipótesis, que dejan menos espacio al funcionalismo y más a la contradicción interestructural.

de la economía popular, la lógica de la reproducción que gobierna las acciones de sus agentes los impulsa a vender su fuerza de trabajo al capital o al Estado, o a comprar y utilizar productos de las empresas capitalistas o reivindicarlos del Estado, para utilizarlos no como capital sino como medios de consumo o de producción no capitalista.

La economía popular

Por **economía popular** entiendo, en una primera aproximación, el conjunto de recursos, prácticas y relaciones económicas propias de los agentes económicos populares de una sociedad²⁴⁹. El concepto operativo de “lo popular” que hemos propuesto en otro lado²⁵⁰ es el siguiente: se trata de unidades elementales de producción-reproducción (individuales, familiares, cooperativas, comunitarias, etc.) orientadas primordialmente hacia la reproducción de sus miembros y que para tal fin dependen fundamentalmente del ejercicio continuado de la capacidad de trabajo de éstos.

La realización -directa o a través del mercado- del **fondo de trabajo** que administran quienes dirigen estas unidades de reproducción, así como la utilización productiva o el consumo de los recursos económicos acumulados o percibidos a través del ejercicio de esa capacidad conjunta de trabajo, son **condiciones de su reproducción**. El **autoconsumo**, a di-

249 No se trata, entonces, de la base económica correspondiente a una “sociedad popular” autónoma, sino de un segmento de una economía que no constituye en la realidad actual ni siquiera un subsistema parcialmente autorregulado. De hecho, trabajar con esta hipótesis lleva a una contradicción que me parece útil: inclina a visualizar un horizonte de acción que, si se interpreta como la constitución de una economía-sociedad popular yuxtapuesta a la capitalista es un imposible, pero es eficaz, en el sentido de que aproximarse a ese imposible (sabiendo que lo es) llevaría no tanto a chocar con límites reales inamovibles sino a crear nuevas condiciones históricas de partida para pensar en una transformación de la sociedad en su conjunto. Agradezco a Alejandro Moreano la insistencia en la necesidad de hacer esta aclaración.

250 Ver: José L. Coraggio, “Política económica, comunicación y economía popular”, (incluido en este volumen). Buena parte de los conceptos que siguen en este acápite habían sido inicialmente presentados en ese trabajo, pero fueron transcritos aquí para dar más coherencia al texto.

versos niveles de agregación, es fundamental para esta economía, en tanto tiene un gran peso la producción de bienes y la prestación de servicios para la satisfacción inmediata de necesidades de los mismos productores individuales o comunitarios.

En otros términos, estas unidades de reproducción dependen de su propio fondo de trabajo (las capacidades conjuntas de trabajo de sus miembros) pues no tienen acumulada una masa de riqueza que les permita sobrevivir (salvo por períodos irrelevantes), ni participan de manera significativa en relaciones que les permitan explotar el trabajo ajeno bajo la forma de trabajo asalariado (esto no excluye otras formas sistemáticas de explotación, como las ligadas a las relaciones de parentesco).

Esta definición operativa implica incluir unidades de muy diverso poder adquisitivo, incluso unidades con propiedad de medios de consumo no perecederos (electrodomésticos, vivienda, automóvil) y/o de medios de producción (tierra, edificaciones, herramientas). También puede incluir a unidades con miembros profesionales de alto nivel de educación, y con los hijos dedicados exclusivamente al estudio. No coincide, entonces, con los segmentos de familias denominadas “pobres”, aunque los incluye.

Una condición discriminadora implícita es la no posesión de un fondo de riqueza que permita la reproducción por un período significativo sin una correspondiente degradación de las condiciones de vida (como sería la liquidación de la vivienda, fuente de seguridad económica, para alimentarse). Otra es la exclusión del rentismo o la explotación del trabajo ajeno a la unidad de reproducción como base permanente o fundamental de la reproducción²⁵¹.

Según este criterio, la condición fundamental para clasificar como “popular” a una unidad de reproducción es el trabajo propio (en

251 Esto no impide que la unidad económica popular utilice trabajo asalariado complementario para la reproducción -como en el caso de la contratación de personal doméstico-o para la actividad económica mercantil por debajo del umbral de acumulación capitalista.

relación de dependencia o por cuenta propia) como base necesaria de la reproducción. En términos de clases, nos referimos entonces a lo que genéricamente suele denominarse “trabajadores”²⁵² y a los miembros de sus unidades domésticas.

Así definido, ni la ausencia de trabajo (por marginación involuntaria), ni cierto nivel de educación formal, ni cierta afluencia económica (altos ingresos relativos como técnico/profesional asalariado o independiente, éxito en la especulación, etc.), ni la contratación de “personal doméstico”, ni la falta de conciencia según cierto patrón apriorístico, serían criterios de exclusión del campo “popular”. Posiblemente, en todos los casos estaría presente la condición de precariedad, aunque a diversos niveles.

Queda claro de lo dicho que tampoco asimilamos economía popular a ninguna de las definiciones usuales de “economía informal”. Las unidades populares de reproducción usualmente desarrollan “estrategias” combinadas de inserción en el sistema económico, que incluyen la articulación con la economía formal capitalista o estatal, a través de la venta de fuerza de trabajo, de bienes (el caso del artesanado y el campesinado, que incluso pueden sufrir formas diversas de subsunción al capital) y servicios de todo tipo. En conjunto, las condiciones de vida de estos sectores pueden no depender principalmente de los salarios directos, como suele asumirse en el discurso de la política económica. Más que la variable salario real, que indica sólo la relación de precios entre la fuerza de trabajo y una canasta estimada de bienes necesarios para la reproducción, hay que hablar de los términos del intercambio entre la EP y el resto de la economía, referidos al conjunto de intercambios entre los subsistemas. Son asimismo relevantes las transferencias a y desde el Estado (impuestos, subsidios, etc.).

252 Aunque pueden buscarse excepciones, en general obreros, campesinos, artesanos, maestros y profesores, artistas, pequeños comerciantes, etc. y también los “lumpen” entran, desde la perspectiva de la inserción en la división de trabajo, en esta categoría.

Relaciones económicas de la economía popular urbana (EPU)

Desde el punto de vista de sus funciones *vis a vis* el conjunto del sistema, la EPU cumple diversas funciones objetivas, como las que siguen:

- proveer fuerza de trabajo al sector empresarial capitalista y al Estado bajo la forma de trabajo asalariado (a cambio de lo cual se recibe una masa de salarios directos y un salario indirecto o social), o bajo la forma de trabajos realizados por subcontratación o maquila (donde toma la forma de "servicio" y el salario social o indirecto desaparece).
- proveer medios de producción o abaratar los costos de los mismos para el capital (como en la producción de bienes intermedios o en el caso del uso de viviendas para la producción a domicilio).
- comercializar y directamente proveer mercado para la realización de mercancías del sector empresarial.
- proveer servicios al capital o a sectores medios y altos de consumo (a cambio de lo cual se recibe los pagos por servicios personales).
- resolver la reproducción de la población en general, adecuándose automáticamente al ciclo del capital, sus crisis, etc., socializando la parte del ingreso nacional que perciben sus miembros, a través de mecanismos como la intermediación comercial innecesaria, las redes de reciprocidad, etc.
- legitimar el sistema de dominio a través de su participación en los procesos electorales²⁵³.

253 Tal vez llame la atención que se incluya entre las funciones económicas una función política. Esto se debe a la mercantilización de la política, que permite ver el voto como un recurso a cambio del cual se pueden obtener recursos materiales (o promesas de los mismos) de provecho individual (un puesto asalariado, una suma de dinero, acceso a tierra urbana, etc.) o colectivo (dotación de servicios a un barrio, acceso grupal a tierras, etc.). Sobre esto, ver: Amparo Menéndez-Carrión, *La conquista del voto*, Corporación Editora Nacional, Quito, 1986.

La economía popular se vendría caracterizando por: creciente peso de las relaciones internas no mercantiles, especialmente del trabajo de autoconsumo; creciente peso de las actividades de servicios y comercio; baja relación medios de producción/trabajo vivo; baja productividad del trabajo; remuneraciones e ingresos en general relativamente bajos (respecto al sector no popular de receptores de ingresos); organización no empresarial de la producción (lo que implica mayor peso de relaciones personales, incluso de parentesco, de baja objetivación, conductas adaptativas más que previsiones y planificación); ausencia de una nítida separación entre unidades de producción/circulación y unidades de reproducción; escasa separación entre propietarios de medios de producción y trabajadores directos; bajo umbral de entrada, lo que la hace internamente competitiva y genera tendencias a ingresos promedio decrecientes asociadas a su crecimiento.

En el cumplimiento de esas funciones, la EPU genera o recibe diversos flujos económicos, entre otros:

Fuerza de trabajo y servicios mercantiles: a la economía Estatal, a la economía empresarial capitalista y al sector de consumidores de ingresos medios y altos.

Productos y servicios mercantiles, principalmente para el consumo de otros miembros de la EPU.

Productos y servicios para el autoconsumo, no mediados por el mercado, en general intrafamiliares o intracomunales²⁵⁴.

Ingresos:

monetarios: salarios, valor de venta de mercancías y servicios, subsidios monetarios provenientes del Estado o de organismos multilaterales o de ONGs, rentas, etc. (No es poco relevante el ru-

²⁵⁴ En esto, no necesariamente se trata de flujos intraurbanos. Es usual el intercambio o la ayuda según reglas de reciprocidad entre miembros urbanos y miembros rurales de una familia extendida.

bro de salarios percibidos en otros países, particularmente los EEUU, que se envía a la familia de los migrantes).

en especie: ayuda alimentaria, servicios públicos gratuitos o subsidiados parcialmente.

Egresos:

gasto en compra de bienes y servicio de consumo básico, de medios de producción, pagos de rentas, intereses, impuestos personales y al consumo, etc.

La estructuración de actividades mercantiles y no mercantiles no es permanente, sino que depende de los costos y ventajas alternativas del uso de la capacidad de trabajo. Por lo demás, su dinámica no es acumulativa. Por ejemplo, si aumentan los ingresos salariales, puede aumentar el consumo mercantil y reducirse el trabajo no mercantil. Así, un aumento de los ingresos "externos" de este sector no necesariamente trae una dinamización interna, pues se producen fuertes filtraciones hacia el sector empresarial y el Estado. Un aumento de la demanda por sus productos puede llevar a un desarrollo de las unidades productivas, pero eso puede tender a sacarlas del sector popular y pasarlas al empresarial. Por lo demás, normalmente el desarrollo del sector "informal" implicará un proceso de concentración y centralización y el desarrollo de relaciones capitalistas. **Se trata, entonces, de un segmento dependiente, subordinado, que sin cambiar tales condiciones no puede plantearse un proyecto de desarrollo independiente.**

El peso de las relaciones económicas mercantiles y no mercantiles intra-economía popular es relativamente alto, y muchas de las actividades que allí se establecen cumplen a nivel macrosocial un papel redistribuidor más que creador de riqueza (la intermediación informal "socialmente innecesaria", por ejemplo). Sin embargo, no postulamos apriorísticamente que este segmento pueda ser calificado como "economía de solidaridad", en el sentido de que dichas relaciones son predominantemente solidarias

y no competitivas²⁵⁵. El grado y las formas de solidaridad deberán ser determinados en cada caso y coyuntura local o nacional específica.

La atomización, la baja generación de excedente económico, una alta competitividad y el bajo umbral de entrada ya mencionados, son algunas de las características que impiden la concentración y centralización, tendencias estructurales éstas de la economía empresarial capitalista y de la estatal. Esto no obsta para que se den procesos de agregación que generan comportamientos cuasi-monopólicos, como puede ser el caso de las asociaciones de transportistas²⁵⁶.

Otra característica relevante es la **multiplicidad de identidades** que contribuyen a constituir este complejo conglomerado, y la **inorganicidad relativa** de este sector. Mientras que algunas de sus identidades, en especial las conectadas estructuralmente con el desarrollo de la economía empresarial, han alcanzado un grado elevado de cristalización (sindicatos obreros), el sector en su conjunto se caracteriza por una fragmentación organizativa (múltiples movimientos sociales y organizaciones corporativas, parciales en su representatividad genérica y locales en sus ámbitos) que tampoco en conjunto alcanza a cubrir de manera representativa a las bases populares. Esto se ve claramente cuando lo comparamos con el grado de cohesión, organización y relativa homogeneización alrededor de algunas identidades de la economía empresarial capitalista.

La dependencia de estas unidades de reproducción respecto a su propio esfuerzo continuado de trabajo se manifiesta en momentos de **crisis de reproducción**. Estas pueden resultar de un bloqueo al ejercicio de la capacidad de trabajo -pérdida de empleo o de clientela para los productos o servicios producidos, falta de materia prima para objetivar el trabajo independiente, inhabilitación productiva por enfermedad u otras causas

255 Sobre la "economía de solidaridad", ver: Luis Razeto, "La economía de solidaridad en un proyecto de transformación social", *Proposiciones*, 14, Sur Ediciones, Santiago, 1987.

256 Ver: "La crisis del transporte urbano, 2da. parte", en: *Ciudad alternativa*, Año 1, Nº 2, CIUDAD, Quito, 1990.

(prisión, servicio militar, discriminación racial, sexual o generacional, reglamentaciones prohibitivas de su actividad, etc.) de uno o más miembros de la unidad de reproducción, etc.

Tales crisis pueden manifestarse bajo formas extremas (muerte por desnutrición o enfermedad curable de los miembros más débiles de la unidad) o permanecer ocultas para una observación superficial, tomando la forma de una degradación de las condiciones de vida, tanto materiales (pérdida de salud, desnutrición, malcrecimiento de los menores, pérdida de calidad del consumo en general -alimentos, vestimenta, vivienda, transporte, etc) como espirituales (abandono de estudios formales e informales, menor participación en las manifestaciones superiores de la cultura, mayor individualismo o aislamiento social -alcoholismo, drogadicción, etc-).

Hay otro tipo de crisis de reproducción, derivada de cambios en otras condiciones externas (independientes del trabajo desplegado por la unidad de reproducción), como las del abastecimiento: alza de precios de las mercancías requeridas para el consumo o de las materias primas necesarias para la propia producción en relación a los salarios y/o los precios de los productos ofrecidos por la unidad; falta de los productos requeridos en el mercado; o las resultantes de una contracción de la demanda de los propios productos o servicios. Sus consecuencias pueden ser similares a las antes ejemplificadas, aunque las respuestas eficaces por parte de las unidades domésticas o comunitarias de reproducción deben ser de otro tipo.

Hay una limitación, ya señalada, de esta conceptualización: el referente empírico de lo que venimos denominando “economía popular” ha sido y es todavía un *segmento* del sistema económico capitalista, que se denomina así no porque se reduzca a la economía capitalista sino porque su movimiento de conjunto y sus leyes principales están dominados por la lógica del capital. En otros términos, hasta ahora, la “economía popular” manifiesta formas relativamente autónomas de autoregulación sólo cuando la dinámica del capital es insuficiente para incorporar sus recursos y subsumir sus relaciones. Asimismo, lo

que en un modelo podría aparecer como intercambio de igual a igual con las economías “empresarial-capitalista” y “pública”, es efectivamente configurado en el contexto de esa subordinación, y en todo caso no es consecuencia de una estrategia colectiva expresa de articulación.

En ese sentido, cuando en adelante hablemos de economía popular estaremos refiriéndonos a una posible configuración de recursos, agentes y relaciones aún no constituida, que incluiría reglas estables de distribución y regulación internas del trabajo y de sus productos, un sujeto y/o una lógica predominante propios, desde donde se articularía con el resto del sistema económico.

Las tendencias reconsideradas desde el esquema de la EPU

¿Cómo caracterizar según este esquema la economía urbana a futuro? Podemos imaginar algunos resultados posibles de las tendencias urbanas globales si operan en ausencia de proyectos alternativos, respaldados por fuerzas sociales significativas:

1. Reducción de la economía estatal, transfiriendo recursos y funciones a la economía empresarial capitalista y, en algunos casos, para la EPU (autogestión de servicios), reduciendo los recursos para las funciones remanentes. Modificaciones en la política de precios de los servicios que sigan a su cargo, reduciendo subsidios y acercando los precios a precios de producción (costos más una tasa de retorno que mantenga o permita aumentar la capitalización del sector). Tendencia a la baja de los salarios promedio de funcionarios estatales y a su sustitución por métodos informatizados de gestión pública. Reducción de ingresos subsidiados (crédito por la vía de la emisión monetaria, etc.). Creciente dificultad para financiar el presupuesto²⁵⁷, por la contracción de la base impositiva, la reducción drástica de aranceles al comercio exterior y la amenaza del capital de fugarse si se afectan sus

257 Esto puede ofrecer variantes en el caso de Estados que captan directamente rentas diferenciales (por ejemplo, del petróleo).

ganancias. Tendencia a simplificar los sistemas fiscales gravando indiscriminadamente la propiedad y el consumo.

2. Reducción global, concentración y centralización de la economía capitalista privada, adoptando tecnologías ahorradoras de mano de obra. Aumento de su capacidad de negociación (chantaje) con el Estado, en base a una apertura extrema de la economía que implica tomar como costo de oportunidad las tasas reales de ganancia en inversiones financieras a nivel mundial. Reducción de los flujos de crédito subsidiado. Reducción de ganancias extraordinarias resultantes de precios políticos, aranceles, etc. Crisis de la pequeña y mediana industria capitalista por la desprotección estatal. La "informalización" de procesos parciales de producción, bajo la forma de trabajo a domicilio y similares.
3. Redireccionalización de los recursos de organismos multilaterales (BM, BID, sistema de las NNUE, etc.), y de las ONGs nacionales y extranjeras, hacia programas sociales de compensación o de apoyo a proyectos de producción, comercialización y subsidio al consumo de los sectores populares urbanos. Creciente sustitución (pero a menor escala) de la iniciativa estatal por la de elementos de este subsistema para suplir parcialmente la erosión de las políticas sociales, desarrollar formas autogestionarias y capacitar para una reconversión parcial de la capacidad de trabajo²⁵⁸.
4. Ampliación cuantitativa de los recursos humanos disponibles en la economía popular urbana, con crecientes dificultades para realizarlos como fuerza de trabajo asalariada; degradación cualitativa de esos recursos y de las condiciones de vida de los

258 En junio de 1990 se reunieron en Caracas 11 agencias (BID, CEPAL, FAO, FNUAP, JUNAC, OPS/OMS, PNUD, PREALC/OIT, UNESCO, SE:A y UNICEF) para tratar sobre las propuestas de "políticas sociales integradas" frente a los ajustes macroeconómicos en la región. Su horizonte prospectivo llega hasta el año 2020! Ver: UNESCO, *Propuestas de políticas sociales integradas frente a los ajustes macroeconómicos en América Latina y El Caribe. Elementos para la preparación de una guía de marco conceptual*, UNESCO, Mimeo, Noviembre 1990.

miembros de esta economía. Reducción de su capacidad de negociación con el Estado. Eficacia decreciente de la lucha social reivindicativa ante el Estado. Reducción drástica de servicios subsidiados o gratuitos, compensada parcialmente por ayuda alimentaria y con recursos provenientes de organismos multilaterales y ONGs, atados a condiciones de administración autogestionaria. Recurso creciente a la migración internacional de miembros de las familias para proveer ingresos monetarios de fuerte peso relativo en el presupuesto de vida.

5. Las tendencias a la reducción del Estado nacional, bajo la forma de la descentralización municipal, pueden dar un mayor peso a administraciones urbanas en sí más autónomas, pero libradas a los recursos que puedan obtener de sus propios ámbitos y sin un poder político efectivo. La representación social de las sociedades locales podría conjugar un continuado monopolio por parte de los partidos políticos con el resurgimiento en la escena pública local de personajes "notables", todo lo cual no implica una efectiva democratización. El caudillismo local o regional puede asimismo florecer en este contexto. Se acentuará la diferenciación entre "municipios pobres y municipios ricos". Esto desatará nuevas corrientes migratorias acordes con ese diferencial. La legitimidad de liderazgos locales dependerá crecientemente de la capacidad de obtener y aplicar recursos para la resolución de problemas inmediatos de la población.
6. Acentuamiento del deterioro generalizado de la vida urbana, particularmente de las grandes mayorías, continuamente ampliadas por la inmigración y por la pauperización de los sectores medios. Retroceso notable en el acceso a servicios considerados elementales en muchas ciudades (teléfono, electricidad, agua, transporte, saneamiento, recreación). Incremento del desempleo abierto y del subempleo. Comienzan a haber generaciones de jóvenes sin ninguna posibilidad de acceder a un trabajo formal. El estudio se vuelve más inaccesible o se deteriora la educación y, en todo caso,

las expectativas de ascenso social por esa vía se ven aún más reducidas. Polarización social creciente. Ilegalidad creciente de las acciones de supervivencia.

6. Hipótesis para un marco de sentido de una estrategia popular para la economía urbana

Dualismo, marginalidad, heterogeneidad estructural, desintegración, informalidad, son todos conceptos marcados por la preocupación o el ideal de una sociedad integrada homogéneamente por el capital y su Estado, y las propuestas alternativas mismas se han venido haciendo en la expectativa de que es posible esa forma de integración. Se marca ahora la heterogeneidad y la diferenciación, lo particular, tal vez como forma de reconocer la imposibilidad de esa integración. En este terreno, tal reconocimiento pasa por:

1. Admitir que el motor del desarrollo tecnológico comandado por el capital a escala mundial va a acentuar esos aspectos de la vida social en la periferia, y que no es prudente "esperar" el nuevo derrame y la nueva integración económica (sí hay una integración cultural, por la vía simbólica, más no la de las relaciones sociales y los consumos). Utilizar las fuerzas y recursos que el mismo sistema aplica para modificar el sentido del proceso de dualización desde una perspectiva popular.
2. Tomar la heterogeneidad estructural²⁵⁹ como punto de apoyo y

259 Anibal Quijano propone el concepto de "nueva heterogeneidad estructural" para caracterizar la sociedad latinoamericana contemporánea, como "totalidad en que se articulan diversos y heterogéneos patrones estructurales", pero con una única "...estructura de poder que la ordena como totalidad y da sentido a su movimiento". Lo de nuevo se referiría a nuevos patrones estructurales resultantes de "...la expansión de la marginalidad y de otro modo también a la informalidad"; "a la emergencia de la reciprocidad; a la expansión de la pequeña producción mercantil, artesanal o agropecuaria; a la combinación del mercado y el dinero con la reciprocidad y el trueque", y agrega: "Y en el horizonte temporal previsible, esas tendencias parecen dotadas de condiciones de consolidación". Anibal Quijano, "La nueva heterogeneidad estructural en América Latina", en Heinz R. Sonntag (Ed.), *¿Nuevos temas. Nuevos contenidos?*, UNESCO-Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1989.

como condición del desarrollo de una nueva vida social, de una redefinición de los conflictos sociales, del papel y estructura del Estado, etc. La modernización impuesta a nuestras sociedades produce ambos sectores, no uno moderno y otro “atrasado”, sino ambos, como parte de la modernidad que nos toca experimentar.

3. Moverse dentro y a partir de esa heterogenidad para hacer avanzar un nuevo modo de vida desde las mayorías, más autogestionario, más democrático, desarrollando nuevas formas de estatalidad, de lo colectivo, de la representación, es decir, para transformar esa estructura de poder que queda como principal recaudo de la cohesión societal.
4. Pensar desde una utopía social alternativa, en contraposición con la realidad actual y sus tendencias, una estrategia para modificar o contrarrestar el comportamiento del sector concentrado, del Estado en su conjunto, de los organismos multilaterales y de las ONGs, desde la perspectiva de los intereses populares, como ingrediente de una lucha política por la hegemonía.

¿Qué hacer?

Los individuos, las familias, las comunidades de los sectores populares han venido desplegando conductas de adaptación al cambio de contexto económico y político, que aparentemente han permitido su supervivencia (si no se contabilizan las tasas regresivas de mortalidad ni la degradación cualitativa en las condiciones de vida). Al proceso, dirigido estratégicamente, de reconversión del capital y del Estado se ha contrapuesto este proceso, ciego y masivo, de lucha por la sobrevivencia material de las mayorías.

Sin embargo, ese aparente éxito, esa autonomización aparente de los sectores populares, no pueden ser idealizados y tomados como base para definir una nueva utopía o nuevas institucionalidades si no se le da un sentido de conjunto, si no se ubican las acciones parciales en un marco estratégico común. ¿Cómo pensarlo?

En primer lugar, hemos visto que la ciudad no es una unidad significativa para este propósito. Como notamos antes, redefinir relaciones o resultados requiere pensar en términos por lo menos regionales, mejor aún, en términos de subsistemas del orden que corresponda. Si las causas de los fenómenos urbanos no son localizables en el ámbito urbano, intervenciones eficaces tampoco deben reducirse a ese ámbito.

a. En el ámbito rural

Si se pensara la problemática agraria exclusivamente en términos de producción inmediata, (como aparentemente están haciendo muchos economistas brasileños), bien podría convenir acelerar la entrada del capital y sus tecnologías más modernas para que controle y desarrolle los recursos agrarios y evitar toda recuperación social o étnica (al estilo de la reforma agraria o de la creación de territorios autónomos), que reduzcan la producción mercantil y nos regresaría a formas más orientadas a la autosustentación comunitaria. Pero en ese caso, los flujos de productos podrían estar orientados a la exportación y no al consumo de las masas urbanas, mientras que la población excedente creciente iría a las ciudades donde no hay capacidad de atención de sus necesidades más elementales. Así, hay que actuar en el campo, en lo rural, para retener productivamente a la población en general y posiblemente con mayor éxito en relación a ciertos grupos étnicos organizados.

¿Cómo se hace el cálculo económico que permite evaluar alternativas macrosociales desde la perspectiva de la economía popular? Por ejemplo, si los campesinos o las comunas agrarias logran autosustentarse e intercambiar un cierto excedente con las economías populares urbanas, habría que comparar esta situación, desde la perspectiva de las sociedades urbanas, con el costo de mantenerlos subsidiados como habitantes urbanos, por lo menos con el mismo nivel de vida que pueden lograr con las nuevas tierras, más los costos de urbanización adicional, más las deseconomías externas para quienes deberían compartir una misma infraestructura urbana.

Un proyecto popular urbano debe entonces incluir la problemática agraria como componente esencial para controlar algunos de los mecanismos que acentúan la penuria de la vida urbana. Otro ejemplo sería el relativo a los equilibrios ecológicos, en lo que hace relación con equilibrios básicos del medio ambiente, con un uso racional de recursos no renovables, etc. Es entonces parte de una estrategia popular urbana el promover una planificación regional participativa, impulsando por propio interés la “urbanización” del campo, creando centros modernos de servicio a regiones rurales, centros de investigación que promuevan el control del medio natural, apoyo tecnológico, generación alternativa de energía, promover zonas libres de agroquímicos, de control óptimo del medio ambiente, especialización en productos de mejor calidad según nuevos standards, etc. etc.. En resumen, hacerse cargo de las condiciones de vida (de producción y de reproducción) sostenibles de los segmentos populares en esas regiones.

b. En la ciudad

La base económica

Se trataría de avanzar en la integración de una economía popular con una dinámica menos dependiente de las coyunturas del capital y del Estado, al menos mientras prevalezcan las actuales condiciones. La inyección de recursos monetarios (como los programas de crédito a la microempresa), no orientados por un proyecto estratégico, puede dialécticamente resultar en nuevos bloqueos y dependencias de la EPU (como ocurrió con el modelo de sustitución de importaciones a nivel nacional). Siguiendo con la analogía, se puede “aprovechar” esta crisis como se aprovechó la crisis de los mercados internacionales asociada a la depresión del 30 y a la Segunda Guerra Mundial, durante las cuales nuestros países pudieron desarrollar una industria y transformar sus estructuras sociales y políticas de una manera impensable en condiciones “normales”. No intentamos aquí referirnos a un proyecto nacional, que es otra cuestión, sino meramente a las economías populares urbanas (regionales).

Se trata de potenciar conscientemente los recursos materiales y espirituales que podemos registrar como de los miembros de la EPU, de desarrollar nuevas relaciones e instituciones orientadas por una utopía de sociedad diversa, más justa y democrática. Por un lado, se trata de establecer de otra manera la unidad entre producción (popular) y reproducción que la actual crisis (y sus salidas en marcha) muestran que sigue siendo el principal fracaso del sistema capitalista. Producir y consumir con la mediación del mercado, sí, pero no de un mercado organizado desde la lógica del capital. Plantear agregaciones para la gestión de la producción y la distribución, que más que sumatoria corporativa de elementos homogéneos sean articulaciones de elementos interdependientes y complementarios, que vinculen más directamente a productores y consumidores (cooperativas de abastecimiento, cooperativas de vivienda, sistemas barriales de autodefensa, sistemas de autoeducación, sistemas de autogestión del hábitat y la salud, etc.) o que asuman con otro sentido las actividades de intermediación.

Esto implica partir de unidades reales de interacción económico-social, creando nuevas relaciones directas con los sectores populares del campo y de otras ciudades, entablando intercambios más equivalentes sin mediación del mercado capitalista, intercambiando alimentos o materiales de construcción, por ejemplo, por productos que pueden ser producidos en pequeña escala (botas y capas de lluvia, calzado, vestido, machetes, alimentos manufacturados, artefactos eléctricos y muchos otros bienes pueden ser producidos por la EPU, para su propio uso y para estos intercambios). Implica asimismo programar colectivamente, en el ámbito de esas unidades reales, las modalidades y niveles de acumulación, como condición del desarrollo social y del mejoramiento sostenido de las condiciones de vida, y no como *leit motiv*.

Esto no significa optar por el atraso ni rechazar la modernidad ni las nuevas tecnologías. Efectivamente, esas tecnologías de producción, circulación, comunicación, etc., a disposición del capital y utilizadas para producir ganancias, dan un resultado social muy diverso si se ponen al servicio de la satisfacción inmediata de las necesidades de los sectores po-

pulares. Si su costo en el mercado es prohibitivo, cabe copiarlas (el ejemplo de la informática es claro) y progresivamente adaptarlas. Tal vez la EPU no pueda inventar una computadora o una máquina automática, pero se pueden ensamblar en pequeña escala y proveer un servicio de mantenimiento a costos muy inferiores a los del mercado. En el ámbito de los servicios (guarderías, educación, comidas, saneamiento ambiental, salud, seguridad y tantos otros) o de la producción (vestido, calzado, editorial, artefactos eléctricos, material de transporte, etc.) la posibilidad de obtener satisfactores de alta calidad y bajo costo está ya abierta y puede acentuarse con una apropiada adopción de nuevas tecnologías. Todo esto se puede hacer contando con profesionales hoy excluidos del mercado capitalista como excedentarios, integrables a las organizaciones técnicas de la EPU.

En ausencia de un sistema de seguro social estatal, se puede recurrir a ampliar las instituciones ya existentes de ayuda mutua, creando fondos y otros mecanismos de compensación, de cobertura de riesgos, formando redes efectivas y racionales de salud, educación, y otros servicios colectivos de bajo costo y alta efectividad si es que se realizan en conjunto y bajo el control de la comunidad que los demanda.

La educación, la formación y capacitación de recursos humanos desde técnicos hasta humanistas, es esencial para esta estrategia. Y no se trata de versiones empobrecidas de la ciencia o de la reproducción acrítica del saber popular, sino de auténticos centros de reproducción crítica y adaptación de las mejores ideas que se han producido, de centros de investigación tecnológica y organizativa que concreten esas ideas en fórmulas prácticas ajustadas a la realidad de cada caso²⁶⁰.

260 En esto, no debe pensarse en crear todo desde cero. Muchas universidades estatales están siendo abandonadas por la burguesía (que crea otras privadas, elitistas, o envía sus hijos al extranjero) y por el Estado. ¿Por qué no pensar que sean reconvertidas como universidades de sentido práctico sustantivamente popular, a instancia de las organizaciones populares, superando las tendencias demagógicas y formalmente revolucionarias?

En la medida que la EPU requiere de medios que no puede producir por sí misma puede obtenerlos en los mercados capitalistas mediante los recursos monetarios que percibe a través de la venta de productos y servicios y de la fuerza de trabajo que requieren la economía estatal y la empresarial capitalista. A su vez, se puede luchar por reducir las exacciones monetarias que se le reclaman, disputando políticamente los términos del intercambio con los otros subsistemas o planteando la no imposición a sus actividades (si las políticas sociales se desmantelan y el Estado pasa a velar proporcionalmente más por los intereses de las fracciones del capital, que sea el capital quien pague los impuestos para sostener lo que requiere del Estado). Luchar asimismo para reducir los gastos militares y policiales y derivar los ahorros para dotar de infraestructura y servicios a las mayorías más necesitadas. Luchar, dentro de la transición inevitable del resto de la economía hacia el mercado total, por mantener relativamente protegidos ciertos mercados donde la producción de la EPU se realiza.

En todo caso, no se trata de proponer una dualización-separación-desconexión como objetivo, sino de utilizar las tenencias sistémicas a la dualización socioeconómica para ir construyendo un subsistema económico dentro de la sociedad nacional, abierto²⁶¹, resistente no tanto por el puro juego cortoplacista (y eventualmente reversible) de los precios relativos, como por el desarrollo institucionalizado de una cultura popular democrática, plural, en cuyo seno pueda gestarse la voluntad política sin la cual las meras fuerzas dualizantes no producirían sino pobreza y mera sobrevivencia. Es una propuesta de lucha política (y por tanto dentro de lo

261 Esa apertura implica superar la noción de que sólo mediante una clausura de los segmentos de la sociedad que se quieren transformar, tal transformación será posible. De hecho, esto explica por qué la propuesta ya mencionada de Schuldt requiere pensar en términos de regiones compactas para iniciar la transformación "desde abajo". En nuestro caso, al pensar en un subsistema de economía popular cuya regionalización interna, de existir, no podría ser independiente de los otros subsistemas (capitalista empresarial y público), no se da la posibilidad de pensar en términos de "fronteras" naturales o impuestas. En todo caso, consideramos que una propuesta basada en la clausura inicial implica renunciar a avanzar simultáneamente en la democratización y el autogobierno económico.

establecido como posible a la luz de una utopía social), no para meramente "llegar" a las posiciones preexistentes de poder sino para construir un nuevo poder que articule múltiples instancias de la vida social y política; no para acceder a los niveles de las clases dominantes sino para crear formas alternativas de socialidad desde las cuales la sociedad misma pueda ser transformada.

La "superestructura"

En todo esto, se trata de utilizar espacios y obtener recursos del Estado pero también de organizaciones no gubernamentales o gubernamentales extranjeras, aprovechando las tendencias a la descentralización, la autogestión, etc., antes mencionadas, no para gastarlos en consumo inmediato y filtrarlos hacia la economía capitalista de nuevo, sino para fortalecer la capacidad de autosuficiencia y la competitividad de la EPU. Esto requeriría desarrollar instancias de gestión bajo control popular democrático. Y esto tiene antecedentes en América Latina que deben ser recuperados críticamente y sistematizados²⁶². Pero además es posible pensar en nuevas situaciones, como que una red de organizaciones populares (por ejemplo, barriales), se convierta en interlocutor directo de organismos como UNICEF, OIT, UNESCO, etc. y, obviamente, de las ONGs, para participar en la definición de sus políticas.

Estábamos acostumbrados a pensar que todo esto sólo era posible por la vía de la acción y los proyectos (y obras monumentales) del Estado. La propuesta latente puede ser interpretada de dos formas: la que muchos teóricos sostienen, de que la sociedad se crea a sí misma, o la de crear nuevas formas de estatalidad gestadas y controladas desde las bases de la sociedad. Pues no otra cosa son la organización colectiva de procesos de autoeducación, autodefensa, autogestión de servicios o, más ampliamente, autogobierno a escala local o subsistémico. Estas instituciones pueden ser

262 Uno de los más ricos "laboratorios" fue posiblemente el período velasquista en Perú. Ver: Carlos Franco, *El Perú de Velasco*, CEDEP, 1983. Evidentemente las experiencias de Cuba, Nicaragua y Granada, así como la del Chile de la Unidad Popular, son otras fuentes fundamentales.

“informales” en tanto pautan relaciones al margen de la juridicidad del Estado nacional, o bien pueden ser reconocidas por éste, en cuyo caso implicarían una auténtica reforma del Estado.

Por tanto, esta propuesta no implica rechazar lo Estatal, ni establecer con sus aparatos políticos una relación mercantilizada. Por el contrario, implica tomar la política en serio, desde su interior si es necesario, para reformar instituciones y comportamientos. Implica luchar políticamente por el control de instancias estatales, locales, sectoriales o nacionales. Implica expresar a través de corrientes ideológicas y políticas ese proyecto popular que no alcanza a diseñar instituciones de una nueva sociedad pero que puede prefigurar aspectos centrales de una nueva institucionalidad.

Implica inventar e ir imponiendo formas de representación social y política eficaces y democráticas que permitan operar en la sociedad y en relación al Estado, en lo posible realizando acciones conjuntas apoyadas en las viejas instituciones estatales, como parte de una estrategia de reforma de las mismas.²⁶³

Implica generar nuevas formas de regulación de las relaciones de producción y distribución entre agentes de la EPU (como puede ser el caso de las cooperativas de abastecimiento, de la regulación de los trayectos, costos y calidad de servicios de transporte, de la gestión conjunta por maestros, padres y alumnos de las escuelas, etc.).

Implica inventar o adoptar formas de comunicación y contenidos de esa comunicación que sean a la vez atractivos y generadores de anticuerpos ante la baratilla comercial de radios, TV y diarios. Un sistema de comunicación que multiplique los centros de emisión, haciendo so-

263 En sus comentarios durante el seminario en que se presentó la primera versión de esta ponencia, Alberto Federico Sabaté planteó como duda de fondo si tanto la propuesta definida como “contracultural” como la otra alternativa que se manejó en la reunión, la de la planificación participativa impulsada desde el Estado, no presuponen un ambiente político democrático inexistente.

cialmente efectivo lo que tecnológicamente ya es posible. Esto requiere tener trabajando en el proyecto a los mejores teatreros, libretistas, músicos, a los excelentes artistas que produce el pueblo y que en su gran mayoría no llegan al "éxito" porque no pasan el test de los censores comerciales y los media. Sin embargo, requiere también continuar la difícil lucha para ganar espacios en los medios masivos de comunicación.

Implica emprender una lucha cultural comenzando en el interior mismo de los sectores populares. Modificar valores, ponderaciones, desmercantilizar, desmonetizar, afianzar la valoración de la calidad, valorar lo logrado por el propio esfuerzo, afirmar valores autóctonos y universales que generen anticuerpos contra la cultura mercantil enlatada y para uso popular que se hace pasar por "cultura de raíz popular".

Implica apoyarse firmemente en las necesidades más sentidas de los sectores populares, buscando muchas veces satisfactores superiores a los que ofrece y niega a la vez el mercado capitalista, para ir resolviendo problemas con eficacia pero a la vez creando expectativas trascendentes que hacen a la configuración del todo social, afirmando elementos de un proyecto social que dispute la hegemonía al proyecto del capital y sus administradores locales.

Y todo esto no equivale a idealizar aspectos de la improvisada reacción de los agentes populares ante la crisis, pues una cosa es sobrevivir y otra es generar un sistema de vida coherente que tenga como norte el cumplimiento de los derechos humanos jerarquizados desde el derecho a la vida. Esto no equivale tampoco a juzgar desde la academia o la asesoría externa que "los populares" son creativos, y que deben hacerse cargo de su propio destino de manera espontánea, aprendiendo sobre la marcha de sus ensayos y errores.

Si una diferencia tiene esta propuesta respecto a otras hechas bajo el título de "economía de la solidaridad" o equivalentes, es que no idealizamos el punto de partida. Ni la solidaridad es un valor que sobredetermina empíricamente a los otros, ni las expectativas materialistas de pasarse "al otro mundo" han sido superadas. No se trata de mitificar los

valores populares. Esto sería negar la realidad de una cultura popular subordinada, producida bajo la lógica del dominio. Pero tampoco nos limitamos a observar y describir los procesos que se vienen dando, sino que proponemos pensar esta realidad en proceso como materia viva, reorientable. Ello implica no abandonar el mundo de la política, confundiendo con los comportamientos usuales de los agentes políticos del sistema. Por el contrario, se trata, por sobre todo, de hacer política.

Se trata de ir construyendo democráticamente una estrategia compartida para ir transformando la sociedad pero también para reformar el poder estatal, modificando estructuralmente sus políticas, aunque se siga de todas maneras enfrentando al contexto internacional adverso, pero ahora con una fuerza política distinta, la fuerza que sólo puede dar una auténtica representatividad de lo nacional y popular. Un poder estatal que esté fuertemente fundado en la sociedad y que dependa menos de imágenes ideológicas y más de historias y prácticas compartidas.

Se trata de ir ganando espacio al mercado dirigido por poderes monopolísticos o por la tendencia a la acumulación sin límites, y por lo tanto de una contraposición de valores, pugnando por controlar al mercado como institución creada por el hombre, haciendo predominar la reciprocidad y la calidad de la vida por encima del enriquecimiento de unos pocos y la degradación de las mayorías²⁶⁴.

Se trata de ir afianzando posiciones en la producción, la circulación, el autogobierno local y nacional, con esta nueva perspectiva, de ir aprendiendo y reflexionando sobre la marcha a partir de asambleas populares democráticas, donde lo corporativo y lo político-social se

²⁶⁴ Es interesante ver, en un libro recientemente editado por Maquita Cushunchic Comercialicemos como Hermanos, que gráficamente se presentan los frutos organizativos como enraizados en valores (en este caso cristianos). La relación entre el cambio de relaciones sociales y el cambio cultural (alguna vez hipotéticamente enraizado en la organización) parece ser una cuestión teórica y práctica central en esta búsqueda. Ver: Maquita Cushunchic. *Démonos la Mano*, Abya-Yala, Quito, 1991, pag. 95.

encuentren en diálogo. De hacer la sociedad desde la sociedad, des-
preñándose de una lógica estatalista, pero para crear nuevos compor-
tamientos estatales. De crear instituciones y ponerlas a prueba en la
competencia o bien en la combinación de resistencia y nueva eficacia
para generar satisfactorios y condiciones para la supervivencia de los
sectores populares.

La cuestión del sujeto

¿Quién representa los intereses globales y estratégicos de los sectores po-
pulares? ¿Cómo se establecen esos intereses? La dominación tiende a di-
versificar, a particularizar, a corporativizar. ¿Cómo retomar aquel “hilo
rojo” gramsciano? Una unificación en base a un proyecto o convergencias
estratégicas como las ejemplificadas implica de por sí una actitud y un
nivel político inexistentes. ¿Pueden ser contruidos? Se requiere no tanto
un partido político orientado hacia la ocupación del Estado, como un
movimiento político-cultural pluralista, que no plantee falsas opciones
entre poder estatal e iniciativas de la sociedad. Un movimiento que
propugne, desde el ideal de la emancipación humana, una reforma tanto
de las prácticas políticas como de las prácticas económicas y sociales. Un
movimiento que contribuya a definir las políticas del Estado. Que incida
en sus políticas urbanas y agrarias, desde la perspectiva del proyecto para
la EPU.

Y esto necesita de redes, de espacios de comunicación tan libres del
dominio como sea posible, donde vayan dialógicamente configurándose
las propuestas, evaluándose sus resultados, en un indispensable proceso
colectivo de aprendizaje y autoreflexión.

Pero también necesita, como dije antes, y mientras no se invente otra cosa,
cosa, de activistas, de agentes de la transformación, enraizados en el
mismo mundo popular, empapados de su imaginaria pero sometidos a una
autoreflexión crítica que los haga portadores de otras visiones racionales
del mundo, valores y recursos de conocimiento sistemático. No estoy con la
idealización del saber popular, aunque lo reconozco como punto

de partida y hasta cierto punto lugar de prueba de otras formas de conocimiento²⁶⁵.

Hacen falta agentes del cambio, en contacto histórico con los procesos microsociales vividos por los sectores populares y a la vez en búsqueda de una perspectiva macrosocial que ya han experimentado como necesaria; no es posible dejar librado a un proceso espontáneo, natural, la conformación de una alternativa societal. ¿Quiénes pueden ser esos agentes? Deben ser portadores de valores que sustentarían esa nueva configuración de la vida social: solidaridad, racionalidad dirigida a la satisfacción de las necesidades de todos (equidad), trascendencia (sacrificio), consideración hacia otras generaciones (sostenibilidad) y responsabilidad por lo humano. Deben ser auténticamente ejemplares.

¿De donde pueden salir esos agentes? Se trata de recuperar las experiencias de lucha y trabajo desarrolladas en el seno del mundo popular, las de los educadores populares, las de los teatreros, las de los asistentes sociales, las de los auténticos advogados de la investigación participante, las de maestros, las de comunicadores, las de los agentes pastorales, las de los dirigentes barriales, de los movimientos de mujeres, de los sindicalistas de base, de los jóvenes roqueros, las de los universitarios que pugnan por vincular la universidad y el conocimiento científico al mundo popular, las de los técnicos que han venido trabajando en proyectos de acción participativa, y tantas otras figuras que han sido desvirtuadas -según nuestra evaluación- por moverse en conexión con un sistema realmente incuestionado por sus acciones, compartimentalizados si es que no oponiéndose unos a otros en aras de una particularidad mal entendida, sin un proyecto común, sin una estrategia de conjunto.

La conformación de movimientos sociales urbanos (regionales) sobre la base de prácticas tan ricas pero a la vez históricamente desconectadas, requiere la preparación sistemática y multiplicación de encuentros locales, nacionales y latinoamericanos orientados hacia la recuperación crítica de experiencias, la elaboración teórico-política de métodos y estrategias

265 Sobre esto, ver: "Participación popular y vida cotidiana" (incluido en este volumen)

alternativos, el reconocimiento de la multiplicidad de identidades del "intelectual" del campo popular, la revivificación y rearticulación de las redes orientadas hacia lo popular existentes. ¿Utopía? Sólo la lucha efectiva por el cambio material, orientada por valores y propuestas estratégicas, puede mostrarnos los verdaderos límites del futuro posible para nuestras ciudades. En todo caso, la configuración de una economía urbana, que soporte una sociedad más justa será producto no tanto de una eventual inversión y desarrollo cuantitativo como de una revolución cultural bajo hegemonía popular .

BIBLIOGRAFIA GENERAL

AGUIRRE, Rosario et al.: Conversaciones sobre la ciudad del tercer mundo, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1989.

AHUMADA, J.: "Democracia, planificación y municipio: propuesta de un marco para políticas futuras", en: Varios autores Gobierno local y participación social (debate desde una perspectiva agraria), GIA, Santiago, 1988.

ALBURQUERQUE, Francisco et al.: Revolución tecnológica y reestructuración productiva: Impactos y desafíos territoriales, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1990.

ALLOU, Serge: "Gestión urbana y democracia: la experiencia de la Izquierda Unida en Lima", CIDAP, Lima, setiembre 1986 (mimeo).

ARICO, José: La cola del diablo. Itinerario de Gramsci en América Latina, Puntosur, Buenos Aires, 1988.

AROCENA, José: "Discutiendo lo local: las coordenadas", Descentralización y desarrollo local, Cuadernos del CLAEH, #45-46, Año 13, Montevideo, 1988.

BARBERA, Augusto: Le istituzioni del pluralismo. Regioni y poteri locali: autonomie per governare, De Donato editore, Bari, 1977.

BELISLE, Francois (Ed.): Trabajo informal y pobreza urbana en América Latina (mimeo).

BENGELSDORF, Carolec: "El Estado y la sociedad en la transición al socialismo: la herencia teórica", en: Coraggio, José Luis y Deere, Carmen D. (Eds.), **La transición Difícil. La autodeterminación de los pequeños países periféricos**, Siglo XXI Editores, México, 1986.

BORJA, Jordi et al.(Eds.): **Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina**, CLACSO, Buenos Aires, 1989.

Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local, ICI-FLACSO-CLACSO, Buenos Aires, 1987.

BOSCO PINTO, Joao: "Planejamento participativo ¿Rito ou prática de classe?", en: **Participacao ¿Rito ou prática de classe?**, Unijui Editora, Unijui, 1986.

CACCIA BAVA, Silvio: "Movimentos populares na transição democrática: a questao da participacao popular", Ponencia presentada al Seminario Europeo-Latinoamericano sobre Desarrollo Local, realizado en Montevideo del 23 al 26 de noviembre de 1987.

CALDERON, Fernando (Comp.): **Los movimientos sociales ante la crisis**, Biblioteca de Ciencias Sociales, No. 18, CLACSO, Buenos Aires, 1986.

"Urbanización y democracia local en América Latina", en: Unda, Mario (Ed.) **La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer**, Vol.2 Viejos y nuevos temas, CIUDAD, Quito, 1990.

CARBONETTO, Daniel et al.: **El sector informal urbano en los países andinos**, ILDIS - CEPESIU, Quito, 1987.

"Notas sobre la heterogeneidad y el crecimiento económico en la región", en: Carbonetto, Daniel et al. **El sector informal urbano en los países andinos**, ILDIS - CEPESIU, Quito, 1987.

"La heterogeneidad de la estructura productiva y el sector informal", en: Carbonetto, Daniel et al. **El sector informal urbano en los países andinos**, ILDIS - CEPESIU, Quito, 1987.

CARRION, Fernando (Ed.): La investigación urbana en América Latina, Caminos recorridos y por recorrer, Vol. 1: Estudios Nacionales, CIUDAD, Quito, 1990.

CASTELLS, Manuel: La cuestión Urbana, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 1974.

Estructura de clases y política urbana en América Latina, Ediciones SIAP, México, 1974.

La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos, Alianza Editorial, Madrid, 1986.

“Reestructuración económica, revolución tecnológica y nueva organización del territorio”, Alfoz, Madrid, 1985.

“Nuevas Tecnologías y desarrollo regional”, Economía y Sociedad, nº 2, Madrid, junio de 1989.

CASTELLS, Manuel y GODARD, Francis: Monopoldville, Mouton, Paris-La Haye, 1974.

CEPAL: Transformación productiva con equidad, Santiago, 1990.

CERRONI, Humberto: Teoría política y socialismo, Ediciones Era, México, 1976.

CIUDAD: Ciudad Alternativa, Año 1, Nº 1, Quito, 1989.

Ciudad Alternativa, Año 2, Nº 3, Quito, 1990.

“La crisis del transporte urbano, 2da. parte”, Ciudad alternativa, Año 1, Nº 2, CIUDAD, Quito, 1990.

“América Latina: el que pierde hoy pierde para siempre. Conversación con José Aricó”, Ciudad Alternativa, Año 1, Nº 2, Quito, 1990.

COING, Henry: "Servicios urbanos: ¿viejo o nuevo tema?", en: Unda, Mario (Ed.) **La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer**, Vol.2 Viejos y nuevos temas.

COMMITTEE OF SANTA FE (SUMMER, Gordon; BOUCHEY, Francis; FONTAINE, Roger y JORDAN, David): **Santa Fé II: A Strategy for Latin America in the Nineties**, August, 1988.

CORAGGIO, José L.: "Possibilities of a territorial ordering for the transition in Nicaragua", **Society and Space**, Vol. 3, Londres, 1985.

"Movimientos sociales y revolución: el caso de Nicaragua", en: Coraggio, José L., **Nicaragua: Revolución y Democracia**, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1986.

"Economía y política en la transición. Reflexiones sobre la revolución sandinista", en: Coraggio, José L. y Deere, Carmen D. (Eds.): **La Transición Difícil. La autodeterminación de los pequeños países periféricos**, Siglo XXI Editores, México, 1986.

"Asumir a Nicaragua...", en: **David y Goliath**, Año XVII, Nº 52, Buenos Aires, Setiembre de 1987.

"Los complejos territoriales dentro del contexto de los subsistemas de producción y circulación", **TEXTO** No. 2, CIUDAD, Quito, 1987.

Territorios en transición: crítica a la planificación regional en América Latina, CIUDAD, Quito, 1987.

Deuda externa y pedagogía popular, Grupo de Trabajo sobre la Deuda Externa, ALOP-CAAP-CEDIS-CIUDAD, Quito, 1988.

"Utopía y alternativa popular ante la deuda externa", **ECUADOR DEBATE**, #15, CAAP, Quito, 1988.

"Crisis, vida cotidiana y problemas del pueblo", **Ciudad Alternativa**, Nº 1, 1989.

“La participación popular, ideología y realidad”, ponencia presentada al XIII Seminario Latinoamericano de Trabajo Social, julio de 1989, Quito.

La investigación urbana en América Latina, Caminos recorridos y por recorrer, Vol. 3: Las ideas y su contexto, CIUDAD, Quito, 1990.

CORAGGIO, José L., FEDERICO, Alberto y COLMAN, Oscar (Eds.): La cuestión regional en América Latina, CIUDAD/PIED-AL, Quito, 1989.

CORAGGIO José L. y DEERE, Carmen D. (Eds.): La transición difícil. La autodeterminación de los pequeños países periféricos, Siglo XXI Editores, México, 1986.

CORAGGIO, José L. y TORRES, Rosa María: Transición y crisis en Nicaragua, Ed. El Conejo, Quito, 1987.

CRISPI, Jaime y DURAN, Esteban: “Gobierno local, desarrollo rural y participación: algunos alcances para el Chile democrático”, en: Varios autores Gobierno local y participación social (debate desde una perspectiva agraria), GIA, Santiago, 1988.

MAQUITA CUSHUNCHIC: Démonos la mano, Abya-Yala, Quito, 1991.

DAVID y GOLIATH: “Entrevista a José J. Brunner, Angel Flisfisch y Norbert Lechner”, Año XVIII, Nº 53, Buenos Aires, Agosto-Setiembre de 1988.

“Cambio político vs. cambio social. Testimonio de una trayectoria intelectual: Manuel Castells”, Año XV, Nº 48, Buenos Aires, Noviembre de 1985.

DE MATTOS, Carlos: “Reestructuración social, grupos económicos y des-territorialización del capital. El caso de los países del cono sur”, en: Alburquerque, Francisco et al. Revolución tecnológica y reestructuración productiva: Impactos y desafíos territoriales, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1990.

“Mito y realidad de la planificación regional y urbana en los países capitalistas latinoamericanos”, en: Unda, Mario (Ed.) La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer, Vol.2 Viejos y nuevos temas, CIUDAD, Quito, 1990.

DE SOTO, Hernando: El otro sendero, Editorial Oveja Negra - Colección Económica, Bogotá, 1987.

DEMO, Pedro: Investigación participante. Mito y realidad, Kapelusz, Buenos Aires, 1985.

DOS SANTOS, Mario R. (Comp.): Concertación político-social y democratización, CLACSO, Buenos Aires, 1987.

“Pactos en la crisis. Una reflexión regional sobre la construcción de la democracia”, en: Dos Santos, Mario R. (Comp.) Concertación político-social y democratización, CLACSO, Buenos Aires, 1987.

DULONG, Renaud: Les Regions, L'Etat et la Société Locale, PUF, 1978.

ECHEVERRIA, María Clara: “El Pedro, la Juana, la investigación y el hábitat”, en: Unda, Mario (Ed.) La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer, Vol.2 Viejos y nuevos temas, CIUDAD, Quito, 1990.

ESPINOZA, Vicente et al.: “Poder local, pobladores y democracia”, Propositiones, 12, Sur, Santiago, 1986.

EVERS, Tilman: “Identity: The Hidden Side of New Social Movements in Latin America”, en: Slater, David (Ed.), New Social Movements and the State in Latin America, CEDLA, No. 29, Amsterdam, 1985.

FALS BORDA, Orlando: “La ciencia y el pueblo (reflexiones sobre el significado y rol de la ciencia en la participación popular)”, en: Praxis Centroamericana, N° 1, CEASPA, Panamá, Julio-Diciembre 1982.

FEDERICO, Alberto M. y ROBERT, Federico G.: "Planificación urbana: evolución y perspectivas", en: Coraggio, José L.(Ed.) **Investigación urbana en América Latina, Caminos recorridos y por recorrer**, Vol.3 **Las ideas y su contexto**, CIUDAD, Quito, 1990.

FITZGERALD, E.V.K.: "Apuntes para el análisis de la pequeña economía subdesarrollada en transición", en: Coraggio, José L. y Deere, Carmen D. (Coord.), **La transición difícil. La autodeterminación de los pequeños países periféricos**, Siglo XXI Editores, México, 1986.

FOUCAULT, Michel: **Microfísica del poder**, Ediciones de La Piqueta, Buenos Aires, 1980.

Historia de la sexualidad. 1 La voluntad de saber, Siglo XXI Editores, México, 1967.

FRANCO, Carlos: **El Perú de Velasco**, CEDEP, 1983.

FRENTE AMPLIO: **Bases programáticas para el gobierno departamental**, Documentos/6, Montevideo, 1989.

GEISSE, Guillermo y CORAGGIO, José L.: "Áreas metropolitanas y desarrollo nacional", **Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales (EURE)**, Vol 1, Nº 1, Santiago, 1970.

GIL VILLEGAS, Francisco: "Descentralización y democracia: una perspectiva teórica", en: Torres Blanca (Comp.), **Descentralización y democracia en México**, El Colegio de México, México, 1986.

GUTMAN, Pablo: "Ciudad y cambio tecnológico", ILPES, ponencia presentada al seminario internacional **Revolución Tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales**, Santiago, agosto de 1989.

"Cambio tecnológico y crecimiento urbano: una agenda para la investigación en América Latina", en: Unda, Mario (Ed.) **La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer**, Vol.2 **Viejos y nuevos temas**, CIUDAD, Quito, 1990.

HAAK, Roelfien y DIAZ ALBERTINI, Javier (Eds.): Estrategias de vida en el sector urbano popular, DESCO, Lima, 1987.

HABERMAS, Jürgen: Conocimiento e interés, Taurus, Madrid, 1989.

Teoría y Praxis. Estudios de Filosofía Social, Tecnos, Madrid, 1987.

Problemas de legitimación en el capitalismo tardío, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1975.

HARDOY, Jorge E.: "La investigación urbana en América Latina durante las últimas décadas", en: Coraggio, José L. (Ed.) La investigación urbana en América Latina, Caminos recorridos y por recorrer. Vol.3 Las ideas y su contexto, CIUDAD, Quito, 1990.

HARDOY, Jorge E. y SATTERTHWAITE, David: Urban change in the Third World. Are recent trends a useful pointer to the urban future?, IIED, tomado de Habitat International, Vol. 10, Nº 3, p. 33-52, 1986.

La ciudad legal y la ciudad ilegal, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987.

Shelter, Infrastructure and Services in Third World Cities, IIED, tomado de Habitat International, Vol. 10, Nº 3, p. 245-284, 1986.

Third World Cities and the Environment of Poverty, tomado de Gaoforum, Vol. 15, Nº 3, p. 307-333, 1984.

HELLER, Agnes: Sociología de la vida cotidiana, Grijalbo, Barcelona, 1977.

HENRY, Etienne: "Urban Social Movements in Latin America. Towards a critical understanding", en: Slater, David (Ed.), New Social Movements and the State in Latin America, CEDLA, Latin America Studies, Nº 29, Amsterdam, 1985.

"¿Adonde vas? o cómo la investigación urbana aborda el transporte", en: Unda, Mario (Ed.) La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer, Vol.2 Viejos y nuevos temas, CIUDAD, Quito, 1990.

HERZER, Hilda y PIREZ, Pedro: "El municipio: entre la descentralización y la crisis", ponencia presentada al Seminario Latinoamericano sobre los Municipios y los Gobiernos Locales, Bogotá, junio 1986 (mimeo).

HINKELAMMERT, Franz: *Crítica a la razón utópica*, DEI, San José, 1984.

"Democracia y nueva derecha en América latina", *Nueva Sociedad*, N° 98, Caracas, 1988.

"Democracia, estructura económico-social y formación de un sentido común legitimador", en: Coraggio, José L. y Deere, Carmen D. (Coord.), *La transición difícil. La autodeterminación de los pequeños países periféricos*. Siglo XXI Editores, México, 1986.

HORIZONTES URBANOS VOL. 14, N° 4: *Hacia la reforma fiscal en América Latina*, World Bank Publications, Washington, mayo de 1990.

Human Settlements and Sustainable Development, ponencias presentadas al seminario Human Settlements and Sustainable Development, Universidad de Toronto, Toronto, junio 21-23 1990.

JACOBI, Pedro: "Movimientos sociais urbanos e poder local: a difícil transição para democracia", ponencia presentada al Seminario Latinoamericano sobre los Municipios y los Gobiernos Locales, Bogotá, junio 1986 (mimeo).

"Movimientos sociales urbanos en el Brasil. Reflexiones sobre la literatura de los años 70 y 80", en: Unda, Mario (Ed.) *La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer*, Vol.2 *Viejos y nuevos temas*, CIUDAD, Quito, 1990.

JARAMILLO, Samuel: "El desenvolvimiento de la discusión sobre la urbanización latinoamericana: ¿Hacia un nuevo paradigma de interpretación?", en: Unda, Mario (Ed.) *La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer*, Vol.2 *Viejos y nuevos temas*, CIUDAD, Quito, 1990.

KLAASSEN, Leo H.: Area Economic and Social Redevelopment, OECD, Paris, 1965.

KUZNETZOFF, Fernando: "Democratización del Estado, gobiernos locales y cambio social", en: Cuadernos Ciudad y Sociedad, Segunda época, No. 7, CIUDAD, Quito, 1987.

LABASTIDA, Julio y DEL CAMPO, Martín (Coord.): Hegemonía y alternativas políticas en América Latina, Siglo XXI Editores, México, 1985.

LANDI, Oscar: "Sobre lenguajes, identidades y ciudadanías políticas", en: Lechner, Norbert (Ed.), Estado y política en América Latina, Siglo XXI Editores, México, 1981.

LATTES, Alfredo E.: "La urbanización y el crecimiento urbano en América Latina, desde una perspectiva demográfica", en: Coraggio, José L. (Ed.) La Investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer. Vol.3 Las ideas y su contexto, CIUDAD, Quito, 1990.

LECHNER, Norbert (Ed.): Estado y política en América Latina, Siglo XXI, México, 1981.

¿Qué significa hacer política?, DESCO, Lima, 1982.

LECHNER, Norbert: "Aparato de estado y forma de estado", en Julio Labastida y Martín del Campo (Coord.) Hegemonía y alternativas políticas en América Latina, Siglo XXI Editores, México, 1985.

LIPIETZ, Alain: Le Capital et son Espace, Maspero, París, 1977.

LOJKINE, Jean: El marxismo, el estado y la cuestión urbana, Siglo XXI Editores, México, 1979.

MALDONADO, Carlos: Formas sociales de producción. Un modelo alternativo de interpretación del llamado sector informal urbano de la economía, en: Carbonetto, Daniel et al., El sector informal urbano en los países andinos, ILDIS - CEPESIU, Quito, 1987.

- MAX-NEFF, Manfred et al.:** "Desarrollo a escala humana. Una opción por el futuro", en: **Development Dialogue**, Número especial, CEPAUR-Fundación Dag Hammarskjold, Santiago, 1986.
- MARTINIC, Sergio:** "El otro punto de vista: la percepción de los participantes de la educación popular", en: Martinic, Sergio y Walker, Horacio (Eds.), **Profesionales en la acción. Una mirada crítica a la educación popular**, CIDE, Santiago, 1988.
- MATTELART, Armand:** **La comunicación masiva en el proceso de liberación**, Siglo XXI, México, 1973.
- MC CARTHY, Thomas:** **La teoría crítica de Jürgen Habermas**, Tecnos, Madrid, 1987.
- MENDEZ ZANCHETI, Silvio:** "Quarto poder ou autonomia municipal?", **Espaço & Debates**, 19, San Pablo, 1986.
- MENENDEZ CARRION, Amparo:** **La conquista del voto**, Corporación Editora Nacional, Quito, 1986.
- Microempresa: presente y futuro**, Seminario Internacional sobre el sector informal urbano, Guayaquil, 1987.
- MIZRAHI, Roberto:** **Economía del sector informal: la dinámica de las pequeñas unidades y su viabilidad** (mimeo), noviembre de 1985.
- MOISES, José A. et al.:** **Ciudad, Povo e Poder**, Co-edições CEDEC/Paz e Terra, No. 5, San Pablo, 1981.
- MORALES, Eduardo y ROJAS, Sergio:** "Sectores populares y municipio", ponencia presentada al Seminario Europeo-Latinoamericano sobre Desarrollo Local, realizado en Montevideo del 23 al 26 de noviembre de 1987.
- MORELLO, Jorge:** "Human Settlements and sustainable development: The Latin American case", en: **Human Settlements and Sustainable Development**, ponencias presentadas al seminario Human Settlements and Sustainable Development, Universidad de Toronto, Toronto, junio 21-23 1990.

- NEGRON, Marco: "De la Ciudad radiante a la Ciudad ilegal. Medio siglo a la búsqueda de la ciudad latinoamericana", en: Unda, Mario (Ed.) **La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer**, Vol.2 Viejos y nuevos temas, CIUDAD, Quito, 1990.
- OMINAMI, Carlos: **El tercer mundo en crisis**, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987.
- PEASE GARCIA, Henry: **Democracia local: reflexiones y experiencias**, DESCO, Lima, 1989.
- PEREZ ARRARTE, Carlos y ALONSO, José M.: "Cuál es el espacio para el desarrollo local y regional?", en: "Descentralización y desarrollo local", **Cuadernos del CLAEH**, #45-46, Año 13, Montevideo, 1988.
- PIREZ, Pedro: "La formación de investigadores urbanos en América Latina", en: Unda, Mario (Ed.) **La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer**, Vol.2 Viejos y nuevos temas, CIUDAD, Quito, 1990.
- PORTANTIERO, Juan C.: **La democratización del estado**, CET/IPAL, abril de 1984.
- "Estado y sociedad", en: **Investigación Económica. Estado, política económica y cambio social**, No. 152, Vol. XXXIX, México, abril-junio 1980.
- PORTES, Alejandro: "La urbanización en América Latina en los años de crisis", en: Coraggio, José L. (Ed.) **La Investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer**, Vol.3 Las ideas y su contexto, CIUDAD, Quito, 1990.
- PORTES, Alejandro et al. (Eds.): **The Informal Economy. Studies in Advanced and Less Developed Countries**, The Johns Hopkins University Press, Londres, 1989.
- POZO, Hernán y VERGARA, Pilar: "Políticas sociales y extrema pobreza en Chile, en: **PROPOSICIONES 18**, Chile, sociedad y transición, SUR ediciones, Santiago, enero de 1990.

PRADILLA, Emilio: "Crisis económica, política de austeridad y cuestión urbana en América Latina", en: Coraggio, José L. (Ed.) **La Investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer**, Vol.3 **Las ideas y su contexto**, CIUDAD, Quito, 1990.

QUIJANO, Aníbal: "La nueva heterogeneidad estructural en América Latina", en: Sonntag, Heinz R. (Ed.), **¿Nuevos temas. Nuevos contenidos?**, UNESCO-Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1989.

RAZETO, Luis: "Educación popular y desarrollo local", ponencia presentada a las VI Jornadas Iberoamericanas de Educación de Adultos, en: **El Canelo de Nos**, San Bernardo, 24-28 de julio de 1989.

"Sobre la inserción y el aporte de la economía de solidaridad en un proyecto de transformación social", en: Haak, Roelfien y Díaz Albertí, Javier (Eds.), **Estrategias de vida en el sector urbano popular**, DESCO, Lima, 1987.

"Autonomía, donaciones y relaciones de mercado", Programa de Economía del Trabajo, Documento de Trabajo nº 47, Santiago, mayo de 1986.

"La economía de solidaridad en un proyecto de transformación social", en: **Proposiciones 14, Marginalidad, movimientos sociales y democracia**, SUR ediciones, Santiago, agosto de 1987.

"Las organizaciones económicas populares. Más allá de la subsistencia", Programa de Economía del Trabajo, Santiago, abril 1985.

RODRIGUEZ, Alfredo: **Por una ciudad democrática**, Ediciones Sur, Santiago, 1983.

RODRIGUEZ BRANDAO, Carlos: **La educación popular en América Latina**, CEDEP, Quito, 1989.

RUDE, George: **Reuelta popular y conciencia de clase**, Grijalbo, Barcelona, 1981.

- SCHTEINGART, Martha:** "Problemas y políticas de vivienda en México", en: Unda, Mario (Ed.) *La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer*, Vol.2 *Viejos y nuevos temas*, CIUDAD, Quito, 1990.
- SCHUMACHER, E. F.:** *Small is beautiful. Economics as if people mattered*, Harper and Row Publishers, New York, 1975.
- SLATER, David:** "Territorial Power and the Peripheral State: The Issue of Decentralization", en: *Development and Change*, SAGE, Vol. 20, 1989.
- SLATER, David (Ed.):** *New Social Movements and the State in Latin America*, CEDLA, Latin America Studies, Nº 29, Amsterdam, 1985.
- SONNTAG, Heinz R. (Ed.):** *¿Nuevos temas. Nuevos contenidos?*, UNESCO-Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1989.
- THOMPSON, E.P.:** *Tradición, revuelta y conciencia de clase*, Grijalbo, Barcelona, 1979.
- TIEBOUT, Charles M.:** *The Community Economic Base Study*, Committee for Economic Development, N. York, 1962.
- TOFFLER, Alvin:** *La Tercera Ola*, P&J Editores, Barcelona 1980.
- TOKMAN, Victor:** *El sector informal: quince años después*, PREALC, Documentos de trabajo, Santiago, 1987.
- El sector informal hoy: el imperativo de actuar**, PREALC, Documentos de trabajo, Santiago, 1987.
- TOPALOV, Christian:** "Hacer la historia de la investigación urbana: la experiencia francesa desde 1965", en: Coraggio, José L. (Ed.) *La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer*, Vol.3 *Las ideas y su contexto*, CIUDAD, Quito, 1990.
- TORRES, Blanca (Comp.):** *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, México, 1986.

TORRES, Rosa María: "Discurso y práctica en educación popular", **TEXTO** No. 9, CIUDAD, Quito, 1988.

Educación popular: Un encuentro con Paulo Freire, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1988.

TOURAINÉ, Alain "Conclusión. La centralidad de los marginales", en: **Proposiciones 14, Marginalidad, movimientos sociales y democracia**, SUR ediciones, Santiago, agosto de 1987.

UNDA, Mario (Editor): **La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer**, Vol. 2: Viejos y nuevos temas. CIUDAD, Quito, 1990.

UNESCO. **Propuestas de políticas sociales integradas frente a los ajustes macroeconómicos en América Latina y El Caribe. Elementos para la preparación de una guía de marco conceptual**, UNESCO, Mimeo, Noviembre 1990.

Varios autores: **Gobierno local y participación social (debate desde una perspectiva agraria)**, GIA, Santiago, 1988

VAN HEMELRYCK, Libero et al.: "Organizaciones populares y desarrollo local", en: **Proposiciones 13**, SUR ediciones, Santiago, abril de 1987.

WHITE, Rodney y WHITNEY, Joe: "Human settlements and sustainable development. An overview", en: **Human Settlements and Sustainable Development**, ponencias presentadas al seminario Human Settlements and Sustainable Development, Universidad de Toronto, Toronto, junio 21-23 1990.

YURJEVIC, Andrés: "La necesidad de una tecnología que promueva la participación popular", **Ideas y acción**, Nº 177, 1987/6.

ZICCARDI, Alicia: "Reflexiones sobre la investigación urbana y el poder local", en: **Unda, Mario (Ed.) La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer**, Vol.2 Viejos y nuevos temas, CIUDAD, Quito, 1990.