





ECONOMIA POPULAR Y DESARROLLO LOCAL

JACKELINE BARRAGÁN R.*

“A menudo escuchamos que se han realizado intervenciones en el marco de una política macroeconómica, aunque raramente escuchamos que se hayan tomado medidas a nivel microeconómico, que es donde realmente se desenvuelve la población pobre”.

Fauzi H. Al-Sultan, Presidente del FIDA

Economista. Investigadora CINEP.

INTRODUCCIÓN



Este artículo establece algunas aproximaciones a las prácticas de Economía Popular Urbana y el Desarrollo Local, con la finalidad de identificar iniciativas socioeconómicas donde los espacios locales se constituyan en escenarios de desarrollo, equidad y superación de la pobreza.

El desarrollo de este tema se presenta en tres apartados: en el primero se establecen los elementos que caracterizan las prácticas económicas de los sectores populares, en particular los señalados por el enfoque de Sector Informal Urbano y el de la Economía Popular; en el segundo, se harán explícitas brevemente las ventajas y desventajas de asumir "lo local" como espacio para el apoyo a las iniciativas económicas populares y en el tercero se plantean algunas ideas sobre una estrategia para la dinamización de la Economía Popular en el ámbito local.



PRÁCTICAS ECONÓMICAS Y SECTORES POPULARES

Las dinámicas económicas de los sectores populares han sido analizadas con diversos enfoques: con frecuencia se las ha identificado con el sector marginal, la economía no oficial o subterránea, con modos de producción no capitalista, pequeña producción mercantil y, principalmente, con el sector informal¹.

Mucho se ha escrito hasta el momento, a favor y en contra, del llamado sector informal, por ello considero que para ubicar el tema que interesa analizar -las prácticas económicas populares-, se hace necesaria una recapitulación sumaria de las reflexiones del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe PREALC/OIT que permitan ubicar tanto los términos relevantes de debate como las propuestas alternativas.



EL ENFOQUE CENTRADO EN LA INFORMALIDAD

El argumento central del origen del sector informal, según el PREALC/OIT, es el excedente de mano de obra proveniente de los migrantes rurales o de los desocupados pobres de las zonas urbanas, en relación con la capacidad de absorción de fuerza laboral del aparato productivo.

A mediados de los años setenta, época en la cual surge este enfoque, se torna evidente que el ritmo de acumulación de capital y de creación de puestos de trabajo, que era capaz de alcanzar la economía bajo el patrón de crecimiento sustitutivo, resultaba notoriamente insuficiente para alcanzar un ritmo aceptable de ocupación adecuada de la población². Así, buena parte de esta población se veía enfrentada a la necesidad de desempeñar cualquier actividad que les garantizara un ingreso para sobrevivir.

Sin embargo, no se trata solamente de un excedente estructural de mano de obra, obligado a descubrir y desarrollar actividades de subsistencia ligadas al funcionamiento del sistema productivo en condiciones de subordinación comercial y técnica, sino también de un excedente coyuntural que depende de la evolución cíclica de la economía³.

En este sentido, el Sector Informal Urbano (SIU) fue definido como el conjunto de puestos de trabajo autogenerados por la fuerza laboral excluida del sector moderno (estructural o coyunturalmente), en el cual se identificaron los siguientes actores: los patrones de microempresas, los asalariados de microempresas, los productores independientes individuales y los familiares no remunerados que laboran en microempresas de sus parientes.

Así, la *unidad de análisis* que se asumió fue la empresa informal, que se caracterizó por contraste con el funcionamiento de las unidades productivas del llamado "sector moderno". Dentro de estas características se señalan⁴: a) el Sector Informal Urbano

(SIU) conformado por pequeños establecimientos de producción, comercialización y servicios, cuyo tamaño suele ser pequeño (menos de 10 trabajadores), con predominio de actividades unipersonales (por cuenta propia); b) funcionan con una escasa dotación de capital y tecnología; c) operan con un bajo nivel de productividad; d) poseen un escaso nivel de complejidad tecnológica; e) se desenvuelven en una lógica de subsistencia antes que de acumulación; f) la división técnica del trabajo es incipiente; g) poseen un escaso desarrollo de las relaciones salariales, se emplea el trabajo familiar no remunerado y el trabajo a destajo; h) existe una baja relación capital/trabajo y i) generalmente operan fuera de las normas institucionales y jurídicas que regulan la actividad empresarial del sector formal.

Teniendo en cuenta que en las dos últimas décadas estas unidades se han multiplicado, que tienen una participación importante en la estructura laboral⁵, que concentran los grupos poblacionales más pobres y los grupos-objetivo particularmente vulnerables (mujeres, jóvenes y ancianos) y que además existe interés por constituir empresarios potenciales, el PREALC/OIT considera que es necesario continuar implementando políticas y programas para fomentarlas.

En este contexto, dentro de los lineamientos generales para una estrategia de apoyo al sector, el PREALC/OIT señala tres paquetes de programas y políticas que se deben seguir:

1) Apoyo productivo: estrechando la inserción de las microempresas en los sectores más modernos, mediante instrumentos como la promoción de subcontratación entre empresas, el establecimiento



de canales de comercialización, incluyendo el mercado externo, o la descentralización de las compras del sector público.

2) Bienestar social: similares a las del gasto social del tipo más general.

3) Marco adecuado de regulación: se han identificado las regulaciones y los trámites administrativos que se convierten en un obstáculo para la expansión de las microempresas. Por tanto, se propone que las acciones en este sentido estén orientadas a simplificar dichos trámites y a derogar o reemplazar algunas leyes o reglamentos desfavorables al sector.

Esta visión de conjunto concibe que la situación del sector informal es transitoria o remediable con políticas estatales adecuadas. Así, si las políticas del Estado se dirigieran a reducir las diferencias estructurales entre el sector formal y el informal, es posible que este último pudiera efectivamente acumular y acercar su productividad al sector moderno⁶. De este modo, la tarea del sector informal debería ser entonces estructurar la sociedad a partir de su propio desarrollo.

Si bien, parece necesario -y en esto estoy de acuerdo con las sugerencias presentadas por el enfoque informal- que se brinde un tratamiento especial al sector informal en los programas sociales y económicos gubernamentales, en términos de protección y apoyo a su gestión empresarial y al empleo que genera, considero que existen otras dinámicas dentro de los sectores populares que no se están considerando dentro del universo de formas

1 Excede los límites de este artículo señalar las características de cada uno de estos enfoques.

2 CARBONETTO, Daniel, *Notas sobre la Heterogeneidad y el crecimiento económico*, en Carbonetto, et al., *El Sector Informal Urbano en los países andinos*, CEPESIU-ILDIS, Quito, 1985, p. 15

3 ORTIZ, José Luis, *El Sector Informal Urbano*, en Carbonetto, et al., op. cit., p. 100

4 Ver: CHAVEZ O'BRIEN, Eliana, *El empleo en los sectores populares urbanos: de marginales a informales*, en: BUSTAMANTE, Alberto, et al., *De Marginales a Informales*, Desco, Lima, 1990.

5 Para Colombia se señala que en 1992, el 55% del total de la población ocupada se encontraba en el sector informal. Ver, SARMIENTO, Libardo, *Informalidad, pobreza y procesos urbanos contemporáneos*, en: SÁNCHEZ, Ana Lucía (comp), *Procesos Urbanos Contemporáneos*, Fundación Alejandro Angel Escobar, Santafé de Bogotá, 1995, p. 270

6 CORAGGIO, José Luis, *Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular*, Quito, CIUDAD-SIAP, 1991, p. 331

que proveen empleo e ingresos a los sectores populares y que se excluyen en el diseño de dichas políticas. De acuerdo con Mires, pareciera que "a los sociólogos de la informalidad no les interesaban los pobres en general, sino aquella parte, muy mínima por cierto, que a través de las microempresas y del trabajo por cuenta propia, estuvieran en condiciones de desarrollarse"⁷.

Dadas las limitaciones de este enfoque, algunos investigadores han promovido el enfoque de Economía Popular.



LA RACIONALIDAD DE LA ECONOMÍA POPULAR

Entendida como el "conjunto de recursos, prácticas y relaciones económicas propias de los agentes económicos populares de una sociedad... 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 estos"⁸.

Es evidente que esta definición no coincide necesariamente con los segmentos de familias denominadas pobres, aunque las incluye y tampoco coincide con la economía informal. Lo primero, porque dichas unidades pueden tener diverso poder adquisitivo y lo segundo porque incluye no sólo funciones de producción, sino también considera las funciones de reproducción.

Una de las características básicas de la economía popular es su centralización en la familia como unidad productora. Rompiendo con el esquema tradicional de la teoría económica, la familia deja de ser vista como una simple unidad de consumo u oferente de mano de obra a las empresas. Se la concibe como una unidad de producción de bienes y servicios. Esta visión permite mantener la integralidad

de los procesos económico y social, productivo y de consumo y, en especial, del proceso de producción-reproducción.

Las unidades económicas de carácter familiar o asociativo no sólo se diferencian de las empresas privadas por su objetivo (bienestar de las familias), sino que también se constituyen en una práctica social organizada que intenta revelar una visión alternativa de futuro, donde si bien las actividades económicas son el elemento central, éste no se reduce a ellas, ya que éstas se hallan estrechamente vinculadas a la familia y conforman lazos de solidaridad en el barrio y la comunidad.

Razetto afirma que estas unidades a veces se conciben como modos de organización que aspiran a la autonomía y que postulan líneas de transformación social sobre la base de valores no individualistas, autogestionarios y de ayuda mutua⁹, en contravía de la lógica capitalista, lo cual les daría la opción de convertirse en sujetos sociales susceptibles de invertir los criterios que dominan el mercado.

Si bien la racionalidad capitalista ha mostrado ser muy eficaz en la obtención de ganancias, la racionalidad de la economía popular ha demostrado ser eficaz en el logro de mayores niveles de bienestar para sus integrantes. Incluso en el interior de esta práctica socioeconómica y cultural se han identificado cambios significativos en las relaciones de género entre los miembros del hogar como consecuencia de la no separación entre las tareas domésticas y productivas, donde los oficios domésticos dejan de ser exclusivos de la mujer y las funciones de generación de ingresos monetarios dejan de ser exclusivos del jefe del hogar¹⁰.

En la racionalidad de la economía popular, la vivienda no es sólo el hábitat de actividades de consumo así como de alojamiento y protección, sino que es también el hábitat de actividades productivas. El barrio popular no es solamente un lugar de dormitorio, sino un "parque de actividades económicas", es decir, una comunidad urbana productiva¹¹.

Se demuestra así que los asentamientos populares tienden a contradecir las pautas de especialización de las funciones espaciales urbanas, que sepa-

ran claramente los lugares de empleo de los sitios de habitación, las zonas de producción de las zonas de reproducción, las zonas residenciales de las industriales, etc. Estos asentamientos que se concibieron como espacios residenciales, se han consolidado también como mercados locales de mercancías y de mano de obra, en los cuales, la demanda popular, como la presencia de la economía popular crean un espacio dinámico relativamente autosuficiente.

En esta perspectiva, a diferencia del enfoque informal, la unidad de análisis no es la empresa individual, ni el sector de la microempresa sino la entidad socioterritorial, caracterizada por la presencia activa de una comunidad de personas y una serie de unidades productivas en un área natural determinada. Así, el espacio en el cual deben adelantarse los análisis es el complejo organizado de interdependencias locales, al dentro del cual se estructuran las relaciones entre redes familiares y sociales, y entre empresas.

En consecuencia, las prácticas económicas populares parecerían constituir espacios privilegiados de integración social y de integración económica, en particular a escalas regional y local.



LAS VENTAJAS DEL ENFOQUE CENTRADO EN EL DESARROLLO LOCAL

Definir la unidad de análisis tiene importancia porque permite delimitar el entorno en el cual operan los sujetos y en el que tienen lugar las relaciones y los procesos que se quieren afectar.



Considerar el entorno local significa reconocer una escala de la sociedad en la cual ocurren procesos de interacción social, económica, cultural y política que pueden ser reforzados y orientados en la dirección deseada.

En las ciudades "lo local" ha terminado reduciéndose a un instrumento puramente político-administrativo, que reproduce y controla, en forma vertical, los lineamientos emitidos de un Estado centralizado, sin una real participación de la sociedad civil. La participación popular en la administración local se vislumbra como una mera formalidad de representación o de delegación de poder, por medio de actos electorales eventuales, mediados por prácticas clientelistas.

Se hace necesario entonces repensar y redescubrir mecanismos que "sustituyan este sistema de participación popular por un desarrollo motivado e implementado por el sector público y por un sistema de participación del sector público en un desarrollo de iniciativa popular"¹².

Ello requiere de la plena participación de las personas en la formulación, aplicación y evaluación de las decisiones que determinan el bienestar de sus comunidades, lo cual es posible si se potencian las capacidades de participación de las organizaciones de la sociedad civil, si el Estado crea entornos favorables para dicha participación y si las administraciones locales generan verdaderos espacios participativos en la adopción de decisiones.

7 Mires, Fernando, *El discurso de la Miseria o la crisis de la sociología en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1993, p. 164

8 CORAGGIO, op. cit., p. 335

9 RAZZETO, Luis, *La economía de solidaridad y el mercado democrático*, Santiago de Chile, 1984, p. 135

10 Dentro de una agenda de investigación sobre la Economía Popular esta debería ser una temática ineludible.

11 PNUD, *La comunidad urbana y la vivienda productivas*, Sugerencias para el desarrollo de actividades productivas, como eje del mejoramiento de los asentamientos urbanos pobres, (Documento preliminar de trabajo para discusión), Cartagena, abril de 1989, p. 9

12 Conferencia sobre el Hambre y la Pobreza. Coalición Popular para la acción, Bruselas, octubre de 1995

El entorno local presenta ventajas evidentes para este ejercicio: permite elaborar diagnósticos precisos que den cuenta de los problemas prioritarios; existe una interacción más directa con la administración pública; los administradores locales pueden dimensionar mejor los servicios públicos, la movilización de recursos comunitarios y privados y la adaptación de políticas nacionales a las condiciones locales; la población local puede acceder más fácilmente a los canales que aseguren la plenitud de sus derechos; los procesos de descentralización pueden culminar exitosamente, con menos costos y mayor eficacia si existen interlocutores locales activos; se pueden seguir consolidando los procesos de planeación participativa; los administradores locales pueden contribuir a la dinamización de la economía popular si establecen políticas locales de compras, y se hace más fácil la identificación de responsabilidades de los agentes comprometidos con el desarrollo.



ALGUNAS PRECISIONES ACERCA DEL ENFOQUE LOCAL

Sin embargo, cabe hacer varias precisiones en torno a la naturaleza de la escala local. En primer lugar, no estamos idealizando el espacio local como escenario del desarrollo, estamos afirmando que el ámbito local puede favorecer la constitución de actores para el desarrollo. No se trata, como diría Coraggio de optar entre el poder nacional o el poder local, sino de establecer lineamientos para una organización socioterritorial más favorable para un proyecto popular.

En segundo lugar, tampoco se está identificando el ámbito local con la democratización, con el autogobierno o con la autodeterminación, sino que se lo considera como un lugar privilegiado para establecer procesos de concertación y grados de consenso entre diversos actores sobre problemas comunes.

En lo económico, es obvio que las instancias locales no son independientes de los entornos regionales, nacionales e internacionales, sino que están incluidas y en constante interacción. No es posible pensar, en especial en el área urbana, que los espacios locales puedan reproducirse a sí mismos, es decir, que sean autosuficientes. Pero, es posible señalar que ellos se constituyen en espacios significativos para consolidar y potenciar las iniciativas económicas populares.

Se había mencionado que las prácticas económicas populares tienen un fuerte componente de integración económica y social en el ámbito local. Ahora, queremos señalar que las iniciativas económicas populares pueden hacer de dicho espacio un ámbito relevante, aunque no exclusivo, de su desarrollo.

Los barrios populares constituyen, en ese sentido, nichos de mercado cautivo respecto de muchas actividades desarrolladas por unidades productivas populares. Alguien podría argumentar que una estrategia de desarrollo basada en el mercado local de

los barrios populares no constituiría más que un sofisma de distracción o una propuesta excluyente basada en la producción de pobres para pobres. Pero esto no es cierto, primero, porque quien así argumenta estaría suponiendo masas homogéneas de pobres en los barrios populares, lo cual también es errado. Segundo, porque el incentivo de la demanda local se constituye en una de las condiciones de desarrollo de la economía popular.

El acceso a los segmentos más dinámicos del mercado con productos con mayor valor agregado, dependerá de la capacidad de las unidades productivas de responder a los requerimientos de cadenas de distribución y de empresas comercializadoras de mayor tamaño, las cuales frecuentemente exigen alta calidad, plazos estrictos de entrega y volúmenes mínimos de producción.

La economía popular puede poner en práctica diversas estrategias con el fin de enfrentar estos desafíos. Entre ellas la formación de redes de producción, las cuales facilitan la especialización y el aprovechamiento de economías de escala. Este proceso puede estar acompañado de la aglomeración territorial, que permite el logro de economías de tiempo y de acceso a información, creando al mismo tiempo condiciones favorables para la generación de "eficiencias colectivas".

Inicialmente, el entorno barrial constituye el escenario en el cual empiezan su calificación empresarial. Las ventas a la localidad y a la ciudad implican mayores niveles de complejización de la actividad productiva y suponen diferentes exigencias de desarrollo empresarial.

Es importante reconocer que la organización social es fundamental en el desarrollo de ventajas competitivas, no sólo para la economía popular. "El desafío más importante que definirá la viabilidad de las nuevas estrategias de desarrollo parece ser, cada vez más, la formación de comunidades de productores que faciliten y estimulen el flujo de información y la socialización de conocimientos técnicos y organiza-

tivos, así como también la creación de estructuras políticas democráticas capaces de sobrevivir a los rápidos cambios que caracterizan el momento actual"¹³.



ALGUNAS INICIATIVAS PARA LA DINAMIZACIÓN DE LA ECONOMÍA POPULAR EN EL ÁMBITO LOCAL

Aquí se mencionan algunas de las iniciativas que podrían ser lideradas desde los ámbitos locales para el mejoramiento de las condiciones de desarrollo de la economía popular. No se desconoce la importancia que para el fortalecimiento de estas prácticas tiene, a nivel macro, el crecimiento sostenido con equidad y las políticas sociales y económicas que favorezcan, por un lado, la participación de los sectores populares en el proceso de desarrollo y en las decisiones que los afectan y, por otro, el acceso a los recursos productivos que les permitan mejorar sus ingresos y aumentar su nivel de calidad de vida.

Sin embargo, las propuestas están orientadas a un proceso a corto plazo, en el ámbito local.

1. Promover la organización de los mercados locales para que produzcan valor agregado y generen excedentes que se reinviertan en los barrios, de tal manera que se garantice un mayor nivel de calidad de vida para la población.
2. Identificar todos los esfuerzos de apoyo y promoción a la economía popular que se están adelantando desde los niveles locales, distrital y nacional.
3. Identificar las oportunidades de la economía popular, sus fortalezas y debilidades, sus potencialidades para posicionarse en el mercado local, nacional e internacional, y trazar planes de acción que den respuesta a sus problemas concretos.
4. La identificación de oportunidades tiene que ver directamente con el reconocimiento de activida-

13 TAVARA, José Ignacio, *Producción a pequeña escala y desarrollo local: enfoques alternativos y necesidades de investigación*, Ponencia presentada en el Seminario-Taller "Microempresa y sectores populares en América Latina", Lima, julio, 1995, mimeo, p. 3

des que más se adecuen al perfil de un proyecto productivo popular, es decir, que se adapte a las siguientes características: mercados dinámicos (internos y externos), bajos requerimientos de inversión, elevada relación trabajo/capital, tecnología adecuada para pequeña escala, requerimientos moderados a la calificación de mano de obra, etc. Sobre esta identificación es posible montar nuevos proyectos o fortalecer los existentes.

5. El fortalecimiento de los grupos existentes se plantea en dos planos: por un lado, propiciando el acceso a recursos productivos, y por otro, participando en las esferas de toma de decisiones locales.

6. El acceso a recursos productivos debe estar acompañado de la creación de infraestructuras y equipamientos locales para la economía popular, con servicios para el aumento y mejoramiento de la producción y el empleo. Las administraciones locales pueden favorecer la dinamización de la economía popular si establecen políticas locales de compras de bienes y servicios provenientes de las unidades productivas populares.

7. La visión local permite identificar la comunidad como un sistema, conformado por grupos diversos, que pueden complementarse y lograr economías de escala. Es indispensable identificar los encadenamientos, hacia adelante y hacia atrás, de cada una de las unidades productivas para lograr integraciones funcionales, que disminuyan costos e incrementen la calidad de los bienes y servicios.

8. Una estrategia de apoyo a la economía popular requiere de acciones jurídicas e institucionales que garanticen la incorporación de los productores populares a la vida institucional. Esta puede darse por medio de un régimen especial o del ajuste de la reglamentación existente.

9. Igualmente se hace necesario promover redes de apoyo a la Economía Popular, que consideren acciones de tipo investigativo, educativo, normativo, de divulgación y de acceso a recursos financieros.



BIBLIOGRAFIA

BUSTAMANTE, Alberto, et al., *De Marginales a Informales*, Desco, Lima, 1990.

Conferencia sobre el Hambre y la Pobreza. Coalición Popular para la Acción, Bruselas, octubre de 1995.

DANE, El Sector Informal en las cuentas nacionales, Boletín de Estadística No. 489, diciembre 1993.

DE ROUX, Francisco, *Sectores o continuum en la Economía Urbana?*, Mimeo, 1990.

CARBONETTO, et al., *El Sector Informal Urbano en los países andinos*, CEPESIU-ILDIS, Quito, 1985.

CORAGGIO, José Luis, *Ciudades sin Rumbo. Investigación urbana y proyecto popular*, Ciudad-Siap, Quito, 1991.

GONZALEZ MEYER, Raúl, *Desarrollo Local y Economía Popular*, en: Revista Economía y Trabajo, Año II, No. 3, 1994.

MIRES, Fernando, *El Discurso de la Miseria o la crisis de la sociología en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1993.

PNUD, *La comunidad urbana y la vivienda productivas*, Sugerencias para el desarrollo de actividades productivas, como eje del mejoramiento de los asentamientos urbanos pobres, (Documento preliminar de trabajo para discusión), Cartagena, abril de 1989.

PNUD, *Economía Popular. Una vía para el desarrollo sin pobreza en América Latina*, PNUD, Bogotá, 1991.

RAZZETO, Luis, *La economía de solidaridad y el mercado democrático*, Santiago de Chile, 1984.

SANCHEZ, Ana Lucía (comp), *Procesos Urbanos Contemporáneos*, Fundación Alejandro Angel Escobar, Santafé de Bogotá, 1995.

TAVARA, José Ignacio, *Producción a pequeña escala y desarrollo local: enfoques alternativos y necesidades de investigación*, Ponencia presentada en el Seminario- Taller "Microempresa y sectores populares en América Latina", Lima, julio, 1995.

TOKMAN, Victor, *Fomento Productivo de las Microempresas Urbanas*, Ponencia presentada en el Seminario- Taller "Microempresa y sectores populares en América Latina", Lima, julio, 1995.