

**PROYECTO REGIONAL
PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA
RLA/86/004**

**ECONOMIA POPULAR
Una vía para el desarrollo sin pobreza
en América Latina**

DE 135

pnud



Edición: 1.000 ejemplares.
Noviembre, 1991

Diseño y Producción:
Editográficas, Juanita Uribe de Arango

Producción de carátula:
Sonia Rincón

Impreso en:
Editorial Presencia, Ltda.

© Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo
Bogotá, 1991
A.A. 091369, Fax (571) 2140110

Las posiciones de los autores reseñadas en este libro no reflejan necesariamente los puntos de vista oficiales del PNUD. Los términos empleados, así como la presentación de los datos, no implican ninguna toma de posición de la Organización sobre el status jurídico de tal o cual país, territorio, ciudad o región, sobre sus autoridades, ni tampoco en lo referente a la delimitación de las fronteras nacionales.

Impreso en Colombia.

INDICE

Presentación	vii
A. Paradigmas de desarrollo y de superación de la pobreza	viii
B. La Economía Popular como una vía para la operacionalización del nuevo paradigma	xviii
C. Fundamentos y componentes de la estrategia y papel, en ella, de la Economía Popular	xxiii
D. Algunas reflexiones sobre la Economía Popular	xxxiii
E. Diferencias entre la Economía Popular Urbana y la Economía Campesina, derivadas de la naturaleza de la producción agrícola e industrial	xliii
F. Origen, autores y contenido del presente volumen	lii
1. Pobreza y desarrollo	1
1.1 Etiología de la pobreza	1
1.2 Pobreza y estilo de desarrollo económico	13
2. Importancia y orientación de la pequeña producción popular	17
2.1 Presencia popular en la producción rural y urbana	17
2.2 Variaciones en la coyuntura	31
2.3 Los ingresos per cápita	36
2.4 Empleo e ingreso en los hogares más pobres	37
3. La Economía Popular: Concepto y dinámica	39
3.1 El Concepto de la economía campesina	41
3.2 El concepto de la economía popular urbana	60
3.3 Partícipes del nuevo modelo empresarial	68
4. El reto de la Economía Popular	75
4.1 La herencia de los años 80	75
4.2 Perspectivas demográficas	83
4.3 Escenarios previsibles en materia de crecimiento y empleo	88
4.4 Reto a la Economía Popular	91

5.	La Economía Popular como alternativa de desarrollo	93
5.1	La producción campesina como opción para el desarrollo	93
5.2	Una alternativa para la producción urbana	110
5.3	La Economía Popular ante la internacionalización y ante programas de apertura y reconversión industrial	116
6.	Programa de apoyo a la Economía Popular	123
6.1	Identificación de oportunidades	125
6.2	Una adecuada tecnología	127
6.3	Acceso al mercado adecuado	128
6.4	Tamaño de empresa, asociación y programas de apoyo	130
6.5	El ajuste institucional	140
6.6	Instancias de apoyo	144
7.	El crédito al sector productivo popular	159
7.1	La banca popular	159
7.2	Aproximarse al cliente	161
7.3	Un nuevo concepto de banca	164
7.4	Los recursos	165
7.5	La colocación	166
7.6	El Fondo de Garantías	167
8.	Hacia un programa concreto de apoyo a la Economía Popular	173
8.1	Aspectos organizativos	173
8.2	Algunas tareas inmediatas	174
8.3	A manera de conclusión	176

PRESENTACION

Esta presentación, se propone abordar algunas temáticas que ayuden al lector a ubicar el trabajo aquí presentado.

Por ello, en primer lugar, (Sección A), se presenta una discusión sobre el paradigma dominante del desarrollo, tendiente a despejar el camino de supuestos implícitos que pudieran llevar, a algunos lectores, a una actitud prevenida y desconfiada ante el texto. Si bien es una discusión preliminar, su propósito estará cumplido si ayuda a una lectura más abierta del volumen. En segundo lugar, se retoma una exposición integrada de la economía popular (Sección B). Estos textos, cuya versión original fue escrita a principios de 1989¹, constituyeron el primer documento que –al interior del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza– intentó sistematizar el pensamiento sobre el desarrollo de la economía popular, como elemento estratégico central para la superación de la pobreza, así como sobre el desarrollo del concepto de comunidades urbanas y viviendas productivas, como una ruta específica para su impulso. El texto, si bien ha sido puesto al día y ampliado, a la luz de los desarrollos posteriores que se reflejan en este volumen, puede todavía reflejar algunas diferencias con los capítulos siguientes. Estas diferencias permitirán al lector percatarse que se trata de una temática abierta en la cual no hay posturas únicas o correctas.

En tercer lugar (Sección C), se ubica la propuesta de apoyo masivo a la economía popular en el marco de la estrategia globalizadora que ha diseñado el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y que ha sido publicada con el nombre de *Desarrollo sin Pobreza*². Al ubicar la presente propuesta en dicho marco, en el cual nació, se destaca el papel del desarrollo de la economía

1 Julio Boltvinik, "Hacia una estrategia para la superación de la pobreza", en ILPES, ISS, ILDIS, *Necesidades Básicas y Desarrollo*, La Paz, Bolivia, marzo de 1990. pp. 25-50. La sección B fue también incluida en Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, RLA/86/004, *La Comunidad Urbana y la Vivienda Productivas*, presentado al XII Habitat, Cartagena, abril de 1989.

2 Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, RLA/86/004, *Desarrollo sin Pobreza*, Bogotá, noviembre de 1990.

popular en la tarea de superar la pobreza y, más allá de ello, en la conformación de un nuevo estilo de desarrollo sin pobreza.

En cuarto lugar (Sección D), se presentan algunas consideraciones sobre el concepto de economía popular, distintas pero complementarias a las incluidas en el capítulo 3.

En quinto lugar (Sección E), se abordan las diferencias esenciales entre la agricultura y la industria. Este rodeo por un mundo de ideas muy abstractas deriva en algunas preguntas muy inquietantes sobre un tema que no está desarrollado en el volumen: el de los precios relativos de los productos agrícolas, particularmente de los alimentos.

En sexto y último lugar (sección F) se explica el origen y se presentan los autores del libro.

A. PARADIGMAS DE DESARROLLO Y DE SUPERACION DE LA POBREZA

A.1 El paradigma dominante hasta mediados de los setenta.

Durante las décadas de crecimiento acelerado prevalece en América Latina, y en el mundo, el paradigma –casi siempre implícito– de que el desarrollo del trabajo asalariado en el sector moderno de la economía, acabaría por brindar a toda la población la satisfacción de sus necesidades básicas: la promesa de que, en última instancia, sería superada la pobreza.

Este paradigma pone el énfasis en el crecimiento económico y en sus efectos graduales de “spill-over” o “trickling down” (goteo). La distribución del ingreso se considera –también implícitamente– como relativamente inamovible. Dada la nula propensión a ahorrar de los pobres –se argumenta– la concentración del ingreso resulta un mal necesario si se desea acumular capital, mecanismo básico no sólo del crecimiento, sino de la elevación de la productividad del trabajo, sin la cual es imposible la superación de la pobreza.

La industria “moderna”, con sus procesos de producción en serie de productos estandarizados, y sus grandes escalas –la gran planta industrial– es el símbolo y el prototipo del desarrollo. A fomentarla, protegerla y subsidiarla se dedican ingentes esfuerzos de los gobiernos de la Región. El proletariado de estas empresas, organizado en grandes sindicatos –protegidos y estimulados por las leyes– se convierte en el prototipo de lo que esta gran promesa llevará a toda la población. La seguridad social –con sus grandes hospitales y sus sistemas de pensiones– surge para protegerlo. Las instituciones para el financiamiento de la vivienda les entregan viviendas terminadas, “austeras” pero dignas, en conjuntos habitacionales con todos los servicios. Las escuelas públicas, se construyen, ante todo, en los barrios donde habitan. La promesa se cumple para esta población. En las décadas de crecimiento acelerado, sus

salarios monetarios reales son crecientes y su “salario social” es variado, satisfactorio y creciente. Los pobres tienen ante sí la imagen de su propio futuro. Mientras más se amplian las prestaciones y se elevan los salarios de este proletariado del sector moderno, más brillante es esa imagen. Durante los períodos acelerados de crecimiento económico, la población con acceso a estas ventajas aumenta más rápidamente que la población total. La promesa cobra viabilidad.

Como la industria es el símbolo y el prototipo del desarrollo, sus características se intentan aplicar, mecánicamente, a la agricultura, olvidando las especificidades de ésta. (Este tema se aborda en la sección C).

Como las empresas modernas se crean a partir de una inversión inicial –un monto de dinero–, el capital pasa a considerarse como el recurso para el desarrollo. Todos los demás, incluso el trabajo no calificado, son de menor importancia o despreciables. La fuerza de trabajo llega, en el paroxismo de este paradigma, a considerarse como el aire, un bien libre y sin valor. En modelos de desarrollo y métodos de evaluación de proyectos, se discute seriamente la posibilidad de que la productividad marginal, y, por tanto, el precio “sombra”, de la mano de obra no calificada sea igual a cero. La disponibilidad de capital –y de divisas que hagan posible la transformación del dinero acumulado en maquinaria importada– son la restricción del desarrollo. La movilización de cualquier otro recurso depende de éste. No se concibe ningún otro mecanismo para la movilización de recursos. Casi se podría decir que no hay ningún otro recurso digno de este nombre, con la excepción de la mano de obra altamente calificada.

Puesto que el paradigma está basado en la empresa privada moderna, sus normas, principios y estructuras se convierten en regla general para toda la sociedad. Como la búsqueda de la ganancia es su principio rector, éste se considera la única racionalidad económica. Lo que no se conforma a esta regla se le tilda de irracional o tradicional. Como la empresa está organizada en propietarios y asalariados, éstos se conciben como las clases “únicas” de la sociedad. O se es asalariado o empresario; se perciben salarios o se obtienen ganancias. Como la empresa establece relaciones mercantiles con sus asalariados, clientes y proveedores, estas relaciones se miran como las “únicas posibles”. Como la estructura de las empresas es jerárquica, disciplinada y el tiempo está estrictamente reglamentado, no se conciben otras estructuras diferentes: éstas tienden a invadir todos los espacios. Así se organiza el sector público, las escuelas, los hospitales.

En una sociedad en la que todos son patrones o asalariados, se separan totalmente los lugares de residencia de los de trabajo. La vivienda como lugar de residencia de la familia es sólo un ámbito de consumo (gasto del salario), de reproducción de la especie y de socialización inicial de los menores. El gasto

en vivienda es concebido como gasto de consumo, como algo improductivo¹. La fábrica, el comercio y la oficina son los lugares de trabajo. Las actividades domésticas no se consideran "trabajo" porque no producen mercancías. Las ciudades se conciben como conjuntos de barrios residenciales y zonas de trabajo. Los adultos se clasifican en económicamente activos, amas de casa y jubilados. Los menores deben ser estudiantes. En los días hábiles todos se trasladan –con horarios y destinos fijos– al trabajo, a la escuela y a realizar las compras. La ciudad y la vivienda se diseñan con esta lógica. La ciudad con autopistas y grandes sistemas de transporte colectivo para hacer posibles estos traslados. La vivienda, con espacios para dormir, cocinar, lavar la ropa, comer, recibir visitas y asearse.

El proceso de ahorro-inversión se concibe como un proceso necesariamente separado en dos etapas. Primero, una parte de los ingresos monetarios recibidos, que corresponden a la abstención de consumo del individuo (o a la retención de ganancias en las empresas) se ahorra en el sistema financiero (la intermediación financiera). Segundo, se realiza la inversión a partir de los propios recursos ahorrados y/o de recursos proporcionados por el sistema financiero o el mercado de capitales. De esta manera, los actos de ahorro-inversión realizados a través del propio trabajo (la autoconstrucción de viviendas o la mejoría de tierras agrícolas) no se consideran inversión. De ahí que la sabiduría convencional considere que los pobres no ahorran.

Así, para el paradigma no existen, son irracionales, tradicionales, ineficientes o irrelevantes: racionalidades económicas ligadas a la sobrevivencia, a la satisfacción de necesidades; actividades económicas sin patrones ni asalariados; relaciones de solidaridad; estructuras de cooperación entre iguales; el trabajo no disciplinado desde afuera y sin horarios rígidos; y la pequeña empresa.

A.2 Hacia un nuevo paradigma.

Como todos los paradigmas útiles –y éste del que venimos hablando lo fue durante muchas décadas– éste se empieza a debilitar cuando se presentan, persistentemente, fenómenos importantes que no concuerdan con él. Pero la pérdida de validez definitiva del paradigma solo se presenta cuando se dan transformaciones definitivas que hacen posible el desarrollo y prevalencia de un nuevo paradigma.

Desde los años sesenta los científicos sociales cobraron conciencia de fenómenos perturbadores del reinado total del paradigma. El primero de ellos fue el crecimiento poblacional. La población –se dijo– crece demasiado rápido, rebasando la capacidad de absorción del sector moderno. Ello está generando desempleo, subempleo (concepto que supone, como contraste, el empleo en el

¹ A pesar de que en las cuentas nacionales se le clasifica como inversión.

sector moderno) y la proliferación de barrios marginales. La respuesta fue el control natal. Se trataba de ajustar la realidad para que el paradigma pudiera cumplirse. Pero además del crecimiento poblacional, su distribución territorial, ante un proceso de urbanización sumamente acelerado, cambiaba rápidamente. La respuesta no se hizo esperar. Era necesario frenar la migración rural-urbana. Se intentaron múltiples medidas cuya consecuencia más importante fue –ya que el proceso no se frenó– el desarrollo de las especialidades de demografía y de planificación regional. El paradigma se defendía.

A principios de los setenta se acuña un nuevo término para lo que antes se llamaba subempleo: el sector informal urbano. Se realizan investigaciones y se proponen medidas de política. Su mérito mayor consiste en haber vuelto respetable el estudio serio y sistemático de este fenómeno, buscando entender su lógica de funcionamiento, que no se ajustaba al paradigma dominante. Este período coincide con un auge en el estudio de la economía campesina a partir de un "nuevo paradigma" que se difundió gracias a la traducción al inglés y al español de un libro escrito por Chayanov en la Unión Soviética en los años veinte, y que descubría la lógica de funcionamiento de la economía campesina a partir de las necesidades y recursos de las familias¹. Es también la década de las críticas a la revolución verde; del auge de las tecnologías apropiadas y del "otro" desarrollo. Asistimos a un auge que sienta las bases de un nuevo paradigma en las ciencias sociales: el de las múltiples racionalidades de las formas de producción. Así, las actividades económicas que no se ajustan al paradigma dominante cobran respetabilidad en las ciencias sociales y empiezan a influir en el ámbito de las políticas públicas.

Paralelamente, desde las entrañas mismas del sistema industrial, se venía gestando, en los países desarrollados, una "revolución científico-técnica" con alcances y consecuencias de tal envergadura que resultan difíciles de exagerar. Radovan Richta, en un texto merecidamente famoso, escrito en 1968, describió así la esencia de la revolución científico-técnica:

"A lo largo de las últimas décadas, el desarrollo impetuoso de la ciencia y la técnica ha comenzado a desbordar los límites de la revolución industrial... Los *instrumentos de trabajo* superan por su desarrollo los límites de las máquinas mecánicas y asumen funciones que los convierten, en principio, en complejos autónomos de producción;... el progreso se manifiesta también con fuerza en los objetos de trabajo;... el aspecto subjetivo de la producción, invariable durante siglos, se modifica: desaparecen progresivamente las funciones de la producción directa realizadas por la fuerza de trabajo simple; la técnica va suplantando al hombre en las funciones directas de ejecución, de manutención, de manipulación y, finalmente, de regulación... Nuevas fuerzas productivas sociales penetran en el proceso directo de producción; la principal es la ciencia

¹ A.V. Chayanov, *La organización de la unidad económica campesina*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 1974.

y sus aplicaciones técnicas... La originalidad del aún incipiente movimiento, lo que le confiere una dimensión nueva y lo define como revolución científico-técnica, está en que se orienta hacia una *transformación universal de todas las fuerzas productivas*: sacude toda su estructura elemental al *modificar radicalmente el lugar ocupado por el hombre*... Su originalidad consiste en... asegurar el triunfo del principio automático en el más amplio sentido del término... A través de los cambios actuales de la producción, la ciencia va impregnando el conjunto del proceso de producción, convirtiéndose, progresivamente, en la fuerza productiva central de la sociedad y prácticamente en el factor decisivo del desarrollo de las fuerzas productivas"¹.

Pero Radovan Richta no sólo ve el proceso de automatización en general, que "elimina completamente la actividad del hombre en la producción directa y la traslada a las etapas preproductivas: a la preparación tecnológica, a la investigación, a la ciencia, a la preparación del hombre"²; sino que ve también lo que apenas ahora comienza a hacerse realidad: "la producción en pequeñas series y, eventualmente, la producción de modelos únicos se encuentran a su vez modificadas por las modernas formas flexibles de automatización (sistemas por módulos, sistemas dirigidos por programa, etc.)"³.

En un escrito más reciente, se agrupan "las profundas innovaciones tecnológicas" en cuatro líneas fundamentales:

- **Robótica**: es decir, la implantación en los procesos productivos de sistemas de automatización total con robots reprogramables en función de los requerimientos de producción de diversos sectores.
- **Microelectrónica**: con una enorme capacidad de transformar las características del uso y transmisión de la información, y las características y condiciones de numerosos sectores de administración y servicios.
- **Ingeniería Genética**: a partir de la cual resulta posible modificar el comportamiento de los seres vivos y la forma y naturaleza de su participación en los procesos de transformación productiva.
- **Nuevos materiales**: que pueden llegar a cambiar sustantivamente la naturaleza de las demandas de insumos naturales y su aplicación a diversos bienes manufacturados"⁴.

¿Cómo ven actualmente los estudiosos del problema, lo que ya apuntaba Radovan Richta, respecto a las formas flexibles de automatización? Gerd Junne señala, al respecto, que la presión para reducir los costos "provocó una creciente demanda de equipo de automatización flexible: maquinaria reprogramable

1 Radovan Richta, *La Civilización en la Encrucijada*, Artiach Editorial, Madrid, 1972, pp. 35-38.

2 *Ibid.* p. 39.

3 *Ibid.* p. 41.

4 Comité Organizador del Seminario Revolución Tecnológica y Empleo, México, 1984, "La Revolución Tecnológica. Potencialidades y Asechanzas de una Nueva Realidad", en *Revolución Tecnológica y Empleo*, N° 1, México, 1986, pp. 19-20.

que puede utilizarse para la fabricación rentable en pequeña escala de una variedad de productos. La automatización rígida (a diferencia de la automatización flexible) consiste en la instalación de maquinaria que sólo puede realizar la única tarea para la que fue construida; esto sólo era rentable cuando la fabricación era en gran escala... Con la introducción de la automatización flexible se ha ampliado considerablemente el campo de las posibilidades de automatización; si en el pasado se había limitado a la producción en gran escala (de bienes de consumo), ahora se ha vuelto posible su aplicación en la *producción en pequeña escala igualmente* (por ejemplo, de bienes de capital). Con el desarrollo de nuevas *técnicas de detección* los robots pueden usarse también en el proceso de montaje (que representa un 40% del costo de mano de obra en la fabricación) y en control de calidad"¹.

Alvin Toffler resume así la esencia de la nueva producción que la Revolución Científico-Técnica está difundiendo y su contraste con la que trajo la Revolución Industrial: "La esencia de la fabricación de la segunda ola era la larga serie de millones de productos uniformizados idénticos. Por el contrario, la esencia de la fabricación de la tercera ola es la corta serie de productos parcial o totalmente personalizados". "En efecto, lo que estamos presenciando es la confección a medida sobre una base de alta tecnología. Es la reinstauración de un sistema de producción que floreció antes de la revolución industrial, pero construido ahora sobre la base de la tecnología más avanzada y sofisticada"².

A riesgo de simplificar, y retomando algunas conclusiones derivadas de las citas anteriores, conviene mirar la esencia de la máquina y la fábrica de producción en serie de productos estandarizados y contrastarla con la robotización hecha posible a partir de la revolución electrónica. Utilicemos el ejemplo de la producción de alfileres que hizo famoso Adam Smith. La fábrica de producción en serie requirió, como premisa, la división técnica del trabajo en procesos parciales sencillos, lograda en la etapa de la manufactura pre-industrial: estirar el alambre, cortar, pulir, afilar, etc. Una vez que esta descomposición de tareas había sido realizada, fue posible aplicar energía mecánica a una herramienta y producir la máquina de la revolución industrial: una estiradora del alambre, una cortadora, una pulidora. La lógica de la producción fabril en gran escala es la circulación del material sucesivamente por estas máquinas. La revolución electrónica permite, en cambio, la creación de máquinas complejas con secuencias programables, los robots, que pueden aplicar, a gran velocidad, herramientas sucesivas a un material inmóvil. Boerboom sintetiza la esencia de la Revolución Industrial y de la nueva Revolución Tecnológica, diciendo que la primera creó y aplicó extensiones para las extremidades del hombre, mientras que la segunda crea extensiones para su cerebro"³. Si un robot puede

1 Gerd Junne "Nuevas tecnologías: una amenaza para las exportaciones de los países en desarrollo" en *Revolución Tecnológica y Empleo*, op. cit. pp. 47 y 49.

2 Alvin Toffler, *La Tercera Ola*, Plaza & Janes editores, Barcelona, 1980, pp. 185-187.

3 Wim Boerboom, "Las consecuencias de la microelectrónica en la fuerza laboral de los Países

realizar todo el proceso de producción, las grandes unidades productivas, las grandes fábricas, ya no son necesarias en muchas ramas de actividad. Tampoco es necesaria la estandarización del producto. Los robots se reprograman con relativa facilidad. Se hace posible la fabricación altamente sofisticada y con alta productividad, de series pequeñas de producción en unidades también pequeñas¹.

Algunas consecuencias de esta revolución son: la producción en serie ya no es, necesariamente, la lógica *par excellence* de la producción, ni la estandarización del producto el requisito indispensable. Una producción individualizada, flexible y descentralizada, de elevada productividad, en pequeñas unidades productivas, se hace posible con la nueva tecnología. El manejo electrónico de la información está cambiando la lógica de la oficina y revolucionando los servicios. Una de las consecuencias más impresionantes, desde el punto de vista que aquí interesa, es que la revolución tecnológica hace posible la producción altamente productiva en pequeñas unidades o en casa, tanto para manipular objetos físicos como símbolos. Esto al nivel de la tecnología más avanzada: robots y teleinformática. Si el trabajo puede hacerse en casa, o en unidades pequeñas, con inversiones que vienen disminuyendo exponencialmente, el trabajo no asalariado, ejecutado en forma individual o por pequeños grupos, florecerá. Boerboom ilustra con una empresa binacional Alemana-Holandesa, la libertad para la ubicación de las secciones administrativas que se deriva de los avances de la telecomunicación: "el departamento de servicios al cliente ha sido trasladado a las casas de los empleados"².

Están sentadas las bases de un nuevo paradigma. De hecho, éste ha sido entrevistado por Alvin Toffler quien, en la *Tercera Ola* (publicado en 1980) señaló: "En asombroso contraste, la civilización de la tercera ola resulta presentar muchas características—producción descentralizada, escala apropiada, energía renovable, desurbanización, trabajo en el hogar, elevados niveles de 'prosumo'

Bajos y algunas observaciones sobre la división internacional del trabajo" en *Revolución Tecnológica y Empleo*, op. cit. p. 79.

1 No todos los robots funcionan así. En las fábricas robotizadas de automóviles el material sigue circulando de un robot a otro. Cada robot realiza actividades especializadas que antes realizaban los seres humanos, como soldar, pintar, etc. En estos casos las empresas eficientes siguen siendo grandes. Es posible, sin embargo, que ello sea así porque fueron las empresas industriales grandes preexistentes las que desarrollaron los robots para sus líneas de montaje. Boerboom describe el proceso automatizado de la siguiente manera: "... las computadoras controlan los tornos, las fresadoras, las esmeriladoras, las tejedoras, las máquinas de coser o las cortadoras. Las máquinas de control numérico computarizado pueden incluso cambiar sus propias herramientas. Se utilizan autómatas para llevar troqueles y piezas fundidas a estas máquinas... Igual sucede con el otro segmento, el de armado, donde se realizan tareas como pegar, soldar, prensar, sujetar con abrazaderas, pintar, pulir, etcétera, mediante control computarizado" (*Ibid.* pp. 82-83).

2 *Ibid.* pp. 86-87.

(producción para el propio consumo), por citar sólo unas pocas— que se asemejan a las que se daban en las sociedades de la primera ola. Estamos presenciando algo que se parece extraordinariamente a un retorno dialéctico." "¿Será, de hecho, más fácil para algunos países introducir estructuras de la tercera ola que industrializarse a la manera clásica?" "Si esto es así, la tercera ola ofrece una nueva estrategia tecnológica para la guerra a la pobreza." "La emergente civilización de la tercera ola no proporciona un modelo prefabricado para su emulación. La civilización de la tercera ola no está aún plenamente formada. Pero abre nuevas y quizás liberadoras posibilidades tanto para los pobres como para los ricos. Pues llama la atención no sobre las debilidades, pobreza y desventura del mundo de la primera ola, sino sobre algunas de sus fortalezas intrínsecas. Las características mismas de esta antigua civilización, que parecen tan atrasadas desde el punto de vista de la segunda ola, se nos muestran como potencialmente ventajosas cuando se las sitúa ante la pujante tercera ola."¹

A.3 Las bases del nuevo paradigma.

Los elementos constitutivos del nuevo paradigma son: a) la revaluación de las unidades de producción pequeñas, descentralizadas y flexibles; b) una concepción ampliada de los recursos; c) la incorporación de formas de producción variadas que operan con racionalidades económicas propias; d) la posibilidad de integración de lugares de residencia y de producción; e) una concepción diferente del bienestar en la que éste no depende exclusivamente de valores mercantiles e ingresos monetarios; f) nuevas posibilidades de organización y funcionamiento familiares. El primer elemento ha sido ampliamente discutido en la subsección anterior. Veamos los demás.

"La reconceptualización de los recursos... —han dicho Manfred Max-Neef *et. al.*— permite superar visiones unidimensionales que tienden a subordinar el desarrollo a la lógica exclusiva del capital"². Esta reconceptualización supone, entre otras cosas, reconocer como recursos no sólo al capital y al trabajo altamente calificado, como en el paradigma dominante, sino también recursos no convencionales como los conocimientos, la experiencia, la solidaridad y la capacidad organizativa. También supone una reconceptualización del trabajo. Para la teoría económica dominante, y para la sabiduría convencional, el trabajo es un insumo, asimilable al combustible, cuando en realidad es la principal fuente generadora de recursos. Si concebimos el desarrollo como un proceso de movilización de recursos orientado a mejorar la calidad de la vida de las mayorías, se percibirá claramente la importancia de esta ampliación del concepto de recursos, ya que los recursos no convencionales son relativamente

1 Alvin Toffler, *La tercera ola*. Plaza & Janes editores, Barcelona, 1980, pp. 327 y 336.

2 Manfred Max Neef, *et. al.*, *Desarrollo a escala humana*, CEPUR, Santiago de Chile, 1986.

abundantes entre los pobres y, además, tienen la particularidad de no agotarse con su uso. El desuso es el que los disminuye. Como señalan Max-Neef *et.al.* "... todo recurso convencional que no se apoye en un *querer ser* y en un *querer hacer* de la comunidad, es decir, en la emergencia de los recursos no convencionales que la comunidad decida movilizar, acabará por ser ineficiente"¹.

Las consecuencias de esta visión son múltiples: "Estos recursos pueden ser instrumentos importantes de transformación en la medida en que se encuentran enraizados en las comunidades y almacenados en la tradición histórica y cultural. Son las comunidades las que pueden maximizar y viabilizar el uso de ellos, pues tales recursos le son inherentes. De modo que el **potenciamiento en el uso de los recursos no convencionales implica también el potenciamiento de la participación comunitaria, de la Sociedad Civil frente al Estado y de la autodependencia (autosustentación) frente a la dependencia.**" (Max-Neef, *et. al.*)².

La racionalidad de la empresa privada moderna no es la única racionalidad económica. Cada forma de producción tiene la suya. La racionalidad capitalista ha mostrado ser sumamente eficaz para alcanzar su objetivo dominante: la obtención de ganancias que, vía la acumulación de capital, ha generado un crecimiento económico y un desarrollo tecnológico que ha transformado radicalmente la faz de la tierra. Sin embargo, ha demostrado ser muy ineficaz para satisfacer las necesidades básicas de los seres humanos. Otras formas de organización de la producción, se estructuran alrededor de objetivos diferentes y son más eficaces para alcanzarlos. En general, y poniendo el énfasis en las que más nos interesan aquí, las formas de producción familiares y asociativas persiguen como objetivo fundamental el bienestar de la(s) familia(s). Su eficacia y eficiencia deben ser analizadas, por tanto, en términos del bienestar resultante y no en términos de rentabilidad de la inversión, concepto ajeno a su lógica de funcionamiento. En la medida en que tales unidades económicas no se vean sujetas a una extracción sistemática del excedente que generan por agentes externos, la eficacia y eficiencia con la que alcanzan este objetivo son notables.

Las unidades económicas de carácter familiar o asociativo no sólo se diferencian de las empresas privadas por su objetivo. Algunas diferencias adicionales son:

- a) La ausencia –o papel secundario– del trabajo asalariado.
- b) La sustitución de estructuras jerárquicas rígidas por las de colaboración entre iguales (en el caso de las asociativas) y por jerarquías flexibles, basadas en las relaciones de parentesco y en la experiencia, en el caso de las familiares.
- c) La mayor flexibilidad en las jornadas de trabajo.

1 *Ibid.*

2 *Ibid.*

d) La integración de la unidad de producción con la unidad de consumo (en el caso de las unidades familiares).

En consecuencia, de la familia con roles especializados de jefe del hogar, ama de casa y menores, como paradigma único, se pasa a grupos familiares con roles flexibles, y en las cuales todos los miembros pueden colaborar en las tareas comunes. La separación entre tareas productivas y domésticas se pierde en gran medida. La educación deja de ser ocupación exclusiva de los menores; las tareas hogareñas dejan de ser tareas exclusivas de la mujer; y las generadoras de ingresos monetarios exclusivas del jefe del hogar:

La vivienda deja de ser un lugar de residencia exclusivamente. Ahora puede alojar la multiplicidad de actividades familiares. Ambito de producción, consumo, reproducción, capacitación y educación. Los espacios de la vivienda se usan de otra manera y requieren rediseñarse.

Una consecuencia de este cambio es que las actividades domésticas tradicionales pueden ver modificada su jerarquía y prestigio. En la medida en la que resulta evidente que fabricar artículos para la venta, cocinar, educarse, etc., no son más que otros tantos usos alternativos del tiempo disponible, resulta también evidente que su asignación relativa se hace en función de las necesidades. Algunas podrán tener mayor prioridad que otras como resultado de las prioridades entre las necesidades, pero ninguna tendrá más prestigio o jerarquía. Esto, y los cambios apuntados antes, eliminan las bases de subordinación de la mujer.

El barrio popular urbano o la comunidad campesina son un ámbito de interacción económico-social. En las zonas residenciales de clase media y alta la gente casi no conoce a sus vecinos, porque las actividades económicas de cada persona están fuera de la zona y porque las actividades domésticas se dan al interior de cada vivienda. En cambio, en el barrio popular se realizan todo tipo de actividades, por lo cual las interacciones a su interior son importantes. El desarrollo de actividades asociativas en el barrio popular hace aún más intensa la interacción barrial y, entre muchas otras cosas, habrá de transformar radicalmente la escala de valoración: lo "valioso" no será ya exclusivamente lo de fuera del barrio. Este será revalorado por los pobladores y ello se reflejará en la motivación para mejorarlo.

Mientras en la economía "moderna" las empresas y las personas deben ser especialistas, ya que se mueven en un medio de división social y técnica del trabajo (funcional y por tareas) muy desarrollado, la pequeña unidad exige de las personas el desempeño de roles múltiples, de pericias y conocimientos diversos. Por otra parte, la seguridad es un elemento vital en la vida familiar y comunal. Para disminuir los riesgos que pongan en peligro su sobrevivencia, una de las estrategias fundamentales de la familia es la diversificación de actividades.

B. LA ECONOMIA POPULAR COMO UNA VIA PARA LA OPERACIONALIZACION DEL NUEVO PARADIGMA

B.1 Planteamiento general.

El concepto de economía popular se discute ampliamente en la sección siguiente. Su promoción no significa, ni mucho menos, que deba desarrollarse en forma desarticulada de la economía moderna. Al contrario, una parte de las potencialidades económicas de las actividades por cuenta propia y asociativas de los pobres, radica en su articulación, vía encadenamientos hacia atrás o hacia adelante, con las empresas modernas o con el sector público.

El concepto de desarrollo de la economía popular tampoco supone una línea asistencial o de beneficencia. Se trata de desarrollar actividades de alta productividad pero controladas por los pobres, de tal manera que los excedentes sean apropiados por ellos y, por tanto, resulten autofinanciables.

La economía popular, si bien tiene su elemento central en las actividades productivas, no se reduce a ello, pues constituye todo un modo de vida. Por eso, entre los pobres, las actividades económicas están intrínsecamente unidas con la familia y los lazos de solidaridad del barrio o de la comunidad. Para la promoción de la economía controlada por los pobres se parte de las formas espontáneas de organización para la producción, y se desarrollan a partir de los conocimientos modernos sobre los determinantes de la productividad, pero haciéndolo de tal manera que los pobres no pierdan el control de sus actividades y no se rompan los lazos de solidaridad.

Por último, y quizás lo más importante, el desarrollo de la economía popular, lejos de representar un obstáculo al crecimiento económico, se constituye en un formidable estímulo al mismo. En efecto, la historia económica demuestra que ante mercados reducidos y estancados, la producción detiene su crecimiento. Demuestra, además, que el estímulo de crecimiento de los mercados acelera el proceso de acumulación de capital. La recuperación de la capacidad de crecimiento de nuestras economías pasa por la ampliación del poder adquisitivo de las mayorías nacionales y especialmente de los pobres. De ahí la tesis fundamental de que la incorporación de los pobres como productores generando sus propios ingresos y, por tanto, como consumidores, significa que la ampliación del mercado y de la producción popular, no solamente no es contradictoria con el crecimiento de la economía sino que es, en esta coyuntura de desarrollo, una posible estrategia viable de desarrollo económico. Aun con un crecimiento bajo del PIB global, una alta tasa de crecimiento del PIB generado por los pobres generará un importante aumento del bienestar social global.

Se trata de impulsar un crecimiento económico que, por el lado de la oferta, tenga dos sostenes fundamentales: la economía moderna y la economía popular. Por el lado de la demanda, el motor principal sería el crecimiento de los

ingresos de los pobres, como resultado de dos fenómenos complementarios: el crecimiento de la economía popular (aumento de su producción, de su productividad y de una mayor apropiación del valor generado) y de la mejora de los salarios reales y de los niveles de empleo en la economía moderna. En la medida en la que se desarrollen las actividades económicas populares y eleven los ingresos de los ocupados en ellas, los mercados de trabajo asalariado se transformarán. La elevación de los salarios reales será inevitable si se quiere atraer al sector moderno a personas que tendrán otras opciones atractivas. La economía moderna tiene, además, la responsabilidad principal de financiar la capacidad del país para importar y para cubrir el servicio de la deuda externa, cuyo peso en la economía deberá reducirse. El sector moderno y el de economía popular estarán íntimamente vinculados tanto por el mercado de bienes intermedios como por el mercado de bienes finales y, como se dijo antes, por el mercado de trabajo.

Para lograr el crecimiento de la economía popular se requiere: a) mejorar su acceso a los activos productivos; b) hacer de su apoyo una tarea sistemática y prioritaria de la estrategia global de desarrollo, utilizando la capacidad de compra del Estado, la asistencia técnica y otros servicios. c) eliminar las trabas legales al desarrollo de sus actividades.

Para mejorar el acceso a los activos productivos se hace necesario, en el medio rural, revitalizar la Reforma Agraria y llevar a cabo un programa masivo de mejoramiento de tierras (riego, nivelaciones, etc.). Además de un mayor acceso a la tierra productiva, son vitales en este programa: a) las políticas de precios que tiendan a revertir el deterioro de los términos de intercambio entre el campo y la ciudad; b) las políticas de comercio internacional que eviten que alimentos importados subsidiados, depriman el valor de la oferta interna de alimentos y desestimen su producción; c) la política de expansión de la demanda interna de productos agropecuarios en los que la economía campesina tenga ventajas productivas; d) la generación y difusión de tecnologías adecuadas a los problemas y a los recursos de los campesinos; e) el desarrollo de la infraestructura básica; f) el acceso de los habitantes del medio rural a los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento, así como a vivienda adecuada; y g) la asignación de créditos y el aprovisionamiento de insumos en condiciones favorables.

Para el acceso a activos productivos diferentes al suelo, urbano o rural, en tanto que son reproducibles por el ser humano, el elemento esencial es la redistribución del acceso al crédito, tanto para activos fijos como para activos circulantes. Se trata de lograr que los pobres tengan acceso a proporciones crecientes de los recursos crediticios, eliminando así uno de los elementos básicos que reproducen la pobreza y la encierran en un círculo vicioso. Para ello es importante eliminar el requisito de garantías de propiedad en el otorgamiento de los créditos. Estas deben ser sustituidas básicamente por garantías de solidaridad.

El garante solidario puede ser, como lo muestra la experiencia de diversos países, el propio grupo asociativo de los pobres. También puede ser el Estado mediante un Fondo de Garantía que respalde los créditos otorgados a los pobres, para que puedan canalizarse a éstos los recursos de la banca comercial.

El acceso al crédito, aunque condición necesaria, no es suficiente. Ser pobre significa también tener poco acceso a la información y poca capacidad para interpretarla. Por eso, la capacitación (que desarrolla habilidades específicas) y la asistencia técnica (que debe hacer concurrir información y habilidades específicas pertinentes al problema en cuestión) son, a corto plazo, elementos adicionales clave en la ruptura del círculo vicioso de la pobreza. A mediano plazo, la educación (que aumenta la capacidad personal para procesar y utilizar información), es también un elemento clave.

Es necesario, para el desarrollo de la economía popular, que todas las actividades de fomento del sector público le otorguen una alta prioridad. Estas actividades, que comprenden medidas fiscales, subsidios, crédito, capacitación, asistencia técnica, compras y contratos del sector público, desarrollo de infraestructura, y el mismo gasto social del Estado, y que hasta ahora han estado dirigidas, casi exclusivamente, a apoyar el desarrollo de la economía moderna, deben dirigirse crecientemente a apoyar la economía popular.

La legislación que regula las actividades económicas está diseñada para la lógica empresarial y ahí funciona razonablemente bien. Sin embargo, al aplicarse a la economía popular tiende a convertirse en un obstáculo. Por ejemplo, en la medida en la que las empresas deben comprobar sus gastos con facturas, y los pobres no puedan facturar, en las condiciones actuales sus ventas, esta disposición frena la articulación de ambas economías. Es necesario no caer en la tentación contraria consistente en eliminar todo tipo de controles, pues ello llevaría a la anarquía. Se parte de la necesidad de que la legislación tome en cuenta las características de la economía popular, simplificando mecanismos, trámites y requisitos. Por otra parte, se debe partir de la confianza en el ciudadano, lo que supone que basta su palabra, y que no debe probar nada.

El desarrollo de la economía popular en el medio urbano puede hacerse de diversas maneras. Sin embargo, la que a continuación se presenta (Las Comunidades Urbanas Productivas) aprovecha plenamente dos de los recursos más importantes que poseen los pobres: su capacidad de trabajo y el lugar en que habitan. Además, es coherente con la discusión previa sobre las características de esta economía y con los rasgos generales del nuevo paradigma apuntado en la Sección A.

B.2 Las Comunidades Urbanas y las Viviendas Productivas

En el desarrollo del concepto de las Comunidades Urbanas y Viviendas Productivas (CUP), se parte de las siguientes premisas: a) Entre los pobres, la vivienda no es sólo el habitat de actividades de consumo, alojamiento y

protección (actividades de reproducción), como ocurre entre los sectores medios y altos, sino que es también el habitat de actividades productivas. b) El barrio popular no es solamente, como las urbanizaciones de otros sectores, un lugar dormitorio. Es también un "parque de actividades económicas", es decir, una comunidad urbana productiva. c) El acceso al suelo urbano con una tenencia saneada es condición básica de seguridad para el desarrollo de la vivienda y del asentamiento popular. d) Las dificultades encontradas en todos los programas de financiamiento a la vivienda popular, derivadas de la incapacidad de los pobres de pagar las cuotas de amortización e intereses de la vivienda como bien de consumo. En tanto se financia un bien de consumo durable que, por tanto, no genera ingresos monetarios, la recuperación financiera dependerá de actividades no promovidas por ella. En la concepción que aquí se presenta, la vivienda, e incluso algunos elementos de la infraestructura del barrio, se consideran inversiones autofinanciables, puesto que la vivienda se construye, se amplía o se renueva como parte de un paquete de actividades productivas que generan ingresos monetarios y, por tanto, permiten a sus moradores cubrir los pagos.

En todas las comunidades urbanas pobres, los moradores desarrollan una red de solidaridad muy activa cuyo propósito básico es la sobrevivencia. Las estrategias de sobrevivencia de los pobres han sido documentadas en diversos ensayos. Al promover las CUP, es indispensable apoyarse en estos lazos de solidaridad y utilizarlos como un recurso básico para el desarrollo de la economía popular.

Es indispensable, también, entender la dinámica de desarrollo de los asentamientos humanos populares y el momento de dicho desarrollo. Desde que una comunidad pobre asegura la posesión del terreno en que vive, se inicia un proceso de consolidación progresiva, más o menos lenta o rápida en la medida que dispone de los medios económicos y apoyo técnico mínimos necesarios. Siendo la tierra, las casas y un mínimo de servicios, sus únicos recursos materiales, junto con su fuerza de trabajo, se ingenian múltiples formas de sobrevivencia, desde la venta ambulatoria callejera hasta tiendas, pequeños talleres o granjas en las mismas viviendas.

El estudio de las formas asociativas populares, permite descubrir que las múltiples modalidades que éstas toman, están determinadas por las economías de escala de la actividad en cuestión. Así, es frecuente encontrar que se asocian para realizar compras en común, para comercializar su producción, o para realizar obras de infraestructura, aunque las actividades productivas como la confección las realiza cada hogar en forma independiente. Sin embargo, la ausencia de economías de escala en la fase productiva se presenta, sobre todo, en actividades en las que no prima la división técnica del trabajo, esto es, en actividades "artesanales" en las que el individuo, o un pequeño grupo, realiza todo el proceso de producción en forma secuencial y no simultánea. Las empresas que operan con trabajo domiciliario han descubierto, sin embargo,

que una vez que se descompone el proceso de producción en actividades parciales, se logran economías de escala importantes. La idea que aquí se propone, aprovecharía este descubrimiento y trabajaría, en aquellas actividades en que con ellos se logra aumentar la productividad, con una red de productores parciales, en sus propios hogares, formando una cadena productiva, y se apoyaría en relaciones asociativas en aquellas actividades que requieren la acción grupal por las ventajas económicas que representan: abastecimientos, contratos, capacitación, comercialización, asistencia técnica, diseño y control de calidad. Con ello se pueden alcanzar altos niveles de productividad, así como la excelencia en la calidad y en el diseño. Para que estos beneficios sean apropiados por los pobres, estas cadenas deberán ser autogestionadas por ellos mismos. Al principio requerirán el apoyo del sector público o de ONG's pero, gradualmente, éste se irá haciendo innecesario.

Las actividades productivas desarrolladas en este "parque de iniciativas económicas populares", serán el pivote para un mejoramiento radical de dichas comunidades. En primer lugar, la necesidad imperiosa de asegurar la disponibilidad de vías de acceso vehicular, de energía, así como mejorar y ampliar los espacios de la vivienda moviliza a la comunidad. En segundo lugar, la conformación de redes y las actividades de capacitación y asistencia técnica (entre las que sobresalen el diseño y el control de calidad), se convierten en elementos que estimulan la organización barrial. En tercer lugar, la capacitación debe convertirse en el núcleo central e inicial del proceso de educación de adultos. En cuarto lugar, la participación productiva intensa de la mujer desata actividades comunitarias de cuidado, nutrición, salud y educación de los menores. En quinto lugar, los requerimientos de agua para la producción –en algunas líneas productivas– puede movilizar a la comunidad en torno al desarrollo de instalaciones sanitarias y de atención a la salud.

La economía popular tiene algunas características intrínsecas, válidas a nivel familiar o asociativo, entre las cuales cabe mencionar: a) El productor popular puede vender su producción a un precio equivalente a la suma de sus costos más los ingresos que requiere para su consumo, en contraste con una empresa privada que requiere cubrir los costos no salariales, los salarios (equivalentes al ingreso del productor popular que trabaja en forma independiente) y todavía obtener una rentabilidad de su inversión que, al menos, le cubra el rendimiento que obtendría en otros usos. Otra manera de apreciar esto es notando que el pobre se apropia (en principio) de todo el valor agregado mientras que la empresa privada debe dividirlo entre los salarios y utilidades. Por eso el trabajador independiente, con los mismos niveles de productividad, puede vender a precios más bajos que la empresa. b) En algunos casos, no tiene que incurrir en costos como construcciones especializadas y gastos indirectos. Esto significa que, con la misma tecnología, el productor por cuenta propia puede producir a costos más bajos. c) Su gran flexibilidad y adaptabilidad, que le permite adecuarse a las necesidades del cliente.

Conocedores intuitivos de estas características del productor independiente, comerciantes e industriales los han usado tradicionalmente para su propio beneficio, pagándoles precios más bajos que los del mercado por sus productos y cobrándoles más caros los insumos. Por esta razón, la comercialización es un aspecto crítico que puede hacer toda la diferencia entre la perpetuación o la superación de la pobreza. Las tareas de comercialización y abasto sólo pueden ser acometidas exitosamente en forma asociativa. De ahí la insistencia en este aspecto.

Siendo una de las características básicas de la pobreza su heterogeneidad, cabe señalar la importancia de comprender la dinámica de cada comunidad urbana. Los marcos institucionales para la promoción del desarrollo de las comunidades urbanas productivas tienen que responder a estas características. Algunos criterios para el desarrollo institucional orientado a este fin son: a) el trabajo de promoción y apoyo debe organizarse por comunidades o grupos de ellas, tratando de especializarlas en ciertos productos que permitan un apoyo técnico especializado; b) los equipos institucionales deben estar lo más cerca posible de la comunidad; c) deben estar dotados de una gran flexibilidad; d) los programas de desarrollo de cada comunidad deben surgir de ésta y concertarse con las instituciones de apoyo; e) las comunidades deben ser las protagonistas de las actividades desde la concepción hasta la evaluación; f) los proyectos deben proceder por etapas, asociadas a las fuerzas impulsoras de la colectividad, pero a mediano plazo deben tender a la integralidad.

C. FUNDAMENTOS Y COMPONENTES DE LA ESTRATEGIA Y PAPEL, EN ELLA, DE LA ECONOMÍA POPULAR¹

C.1 Fundamentos Generales

La estrategia tiene como objetivo, satisfacer en todos los países de la Región, el componente universalista de las necesidades básicas para toda la población. Los componentes relativos de la pobreza, que varían de país a país, ubican para algunos de ellos, el nivel de los objetivos por arriba de la norma general.

A pesar de que la estrategia debe centrarse en la modificación de las bases económicas de la pobreza y por tanto, de las necesidades que conforman su dimensión económica, debe prestar atención a necesidades no económicas como participación, creación y libertad y generar las condiciones para que las necesidades de afecto e identidad puedan realizarse.

La estrategia debe considerar no solamente el acceso a bienes, servicios y activos básicos, sino también el desarrollo de habilidades y la disponibilidad de tiempo que son igualmente satisfactorios de las necesidades básicas.

¹ Texto tomado de la versión actualizada (noviembre de 1991) en inglés, del capítulo 5 de *Desarrollo sin Pobreza* (en preparación para la imprenta).

La estrategia debe asumir el carácter sistémico de la satisfacción de necesidades básicas, aprovechando las sinergias positivas y evitando las negativas.

Es necesario atacar, con diferencias de énfasis relativo en cada país, las tres raíces conceptuales de la pobreza: la insuficiencia del excedente generado, su apropiación inequitativa, y las inadecuaciones en la estructura de la oferta y de la demanda de ciertos satisfactores.

A nivel de los hogares y las personas, las tres raíces conceptuales de la pobreza se expresan en la insuficiencia de las fuentes del bienestar, cada una de las cuales plantea requisitos para la estrategia:

- a) Del ingreso corriente, lo que requiere mayores oportunidades de trabajo e ingresos; elevación de los salarios y precios relativos de la producción popular, así como una mejor distribución de los activos productivos y del acceso al crédito institucional.
- b) De los derechos de acceso a servicios gratuitos, lo que supone aumentar la suficiencia, eficiencia y equidad del gasto público social.
- c) De los activos de consumo básico, de la vivienda en particular, lo que supone una estrategia de acceso al suelo urbano, crediticia y de apoyo técnico.
- d) De las habilidades, niveles educativos y, en general, del llamado capital humano, para lo cual se requieren políticas de satisfacción de necesidades básicas que mejoren la salud de la población, y de educación, capacitación y asistencia técnica, para aumentar los conocimientos y habilidades.
- e) Del tiempo disponible, lo que supone, fundamentalmente, elevar la productividad del trabajo y los ingresos derivados de éste, para hacer innecesarios el trabajo infantil, las sobrejornadas laborales y las dobles jornadas de la mujer; pero también guarderías infantiles y otros apoyos para la mujer.

En tanto más de la mitad de la población latinoamericana es actualmente pobre y la mayor parte de ella tiene un origen estructural, la superación de la pobreza no puede seguirse viendo como un programa o como una tarea parcial a cargo de la política social, sino que debe concebirse como objetivo central del desarrollo.

La tarea de superación de la pobreza es una tarea conjunta de las políticas económicas y de las políticas sociales, porque la pobreza requiere un enfoque globalizador para enfrentarse, como lo pone de manifiesto el distinto tipo de carencias de cada grupo de pobres.

La pobreza total, aquella que en una primera aproximación se manifiesta tanto en pobreza por ingresos (LP) como en necesidades básicas insatisfechas (NBI), pero que desagregando esta última permite identificar las pobrezas de acceso, de acumulación educativa, de tiempo libre, es una situación en la que se encuentra la tercera parte de la población de ALC, que ha sido víctima de

una acumulación sistémica de injusticias. Las pobrezas parciales, por su parte, reflejan situaciones heterogéneas de injusticia. La estrategia de superación de la pobreza debe privilegiar a los pobres totales, no sólo para compensar las injusticias acumuladas, ni sólo porque sean los que más apoyo requieren, sino porque no se puede construir la modernidad, la democracia y la paz duradera sobre esas bases.

El objetivo único del desarrollo es aumentar la calidad y la cantidad de la vida de los miembros de la sociedad; a la consecución de este objetivo debieran supeditarse las políticas económicas y sociales.

La manera más rápida de aumentar el bienestar social (calidad y cantidad de la vida) es a través del crecimiento económico acompañado de una mayor eficiencia de transformación de oportunidades en bienestar, lo cual supone orientar proporciones crecientes de los recursos socialmente disponibles a los satisfactores básicos. Ello supone un estilo de crecimiento por el cual los ingresos de los pobres aumentan más rápido que el ingreso medio, y donde el gasto público social se orienta crecientemente a las necesidades básicas. Si se acepta la premisa del rendimiento marginal decreciente del bienestar por arriba de las normas de pobreza, éste es un corolario inevitable. La mayor parte de los países de la Región tienen actualmente concentraciones del ingreso muy altas; abatir la pobreza manteniendo tales distribuciones, en base solamente al crecimiento, supondría tasas de crecimiento muy altas del PIB per cápita (por arriba del 6% anual) y sostenidas por varias décadas, lo que resulta a todas luces inviable. El gran reto para los países será conciliar los incentivos al crecimiento en el sector empresarial moderno, con el incremento más rápido en los ingresos de los pobres.

A los imperativos éticos y jurídicos de la lucha contra la pobreza, se suman sus imperativos económicos, políticos y sociales. En lo económico, la pobreza representa un obstáculo al crecimiento económico, al menos por dos razones. Por una parte, porque reduce el mercado interno y limita, por tanto, los incentivos a la inversión. Por otra, en el mundo contemporáneo el factor clave de la producción ya no es la tierra, ni el capital, ni el trabajo físico del hombre, sino los conocimientos. La inserción de América Latina en la economía mundial estará, por tanto, cada vez más determinada por la masa de conocimientos que en el trabajo puedan movilizar los habitantes de la Región. La pobreza es, por una parte, pobreza de conocimientos pero, por otra, es un obstáculo para su adquisición. La disminución de la pobreza y su erradicación se convierten, en factor indispensable para elevar las capacidades y conocimientos de la población, condición sine qua non para superar el subdesarrollo latinoamericano. Igualmente, la apropiación de conocimientos por parte de los pobres aumenta su potencialidad para superar la pobreza. La superación de la pobreza de ingresos y de la de conocimientos deben concebirse como procesos simultáneos con sinergias positivas.

C.2 Componentes y fundamentos específicos

La estrategia tiene siete componentes básicos:

- a) La construcción de una capacidad para el crecimiento sostenido con equidad, para lo cual es indispensable la recuperación del crecimiento, la transformación productiva de las economías de ALC, la elevación de los salarios reales y una nueva forma de relacionarse con el medio ambiente.
- b) El apoyo masivo a la economía popular, lo que supone promoción, asistencia técnica, crédito y apoyo a la comercialización.
- c) Una política de satisfacción de necesidades básicas específicas, o política social para la superación de la pobreza, que significa una transformación profunda, tanto de la política social en su conjunto, como de las políticas sectoriales.
- d) Una política de desarrollo socio-cultural, orientada a fortalecer las capacidades de los pobres reforzando, así, su papel protagónico en la superación de la pobreza.
- e) La reforma y modernización del Estado tendiente a desarrollar un estilo gerencial pro-participativo, flexible y adaptativo.
- f) La dimensión de género, cuyo objetivo es alcanzar la equidad de género, es complementario de la equidad social y supone la superación de la subordinación de las mujeres.
- g) La dimensión tecnológica que, al abordar explícitamente la innovación tecnológica para la lucha contra la pobreza, contribuye a la viabilidad de muchos de los componentes anteriores.

La reactivación del crecimiento económico de los países de la Región tiene como condición necesaria, pero no suficiente, el retorno a la estabilidad macroeconómica. Las condiciones suficientes son, al menos, recuperar los niveles de ahorro e inversión y desarrollar un sector externo sólido, en particular un sector exportador sólido. En consecuencia, debe actuarse sobre los factores determinantes de la inversión (tanto privada como pública) y de la capacidad exportadora. Este tema ha sido explorado en extenso en CEPAL, *Transformación Productiva con Equidad*.

Pero la recuperación económica y la transformación productiva son, a su vez, condiciones necesarias pero no suficientes para superar la pobreza de ingresos. Como se señaló, se requiere un tipo de crecimiento en el cual el ingreso de los pobres crezca más rápido que el ingreso promedio. Para ello son necesarios dos tipos de política. Por una parte, una política salarial dirigida, primero, a recuperar los niveles de salarios reales que prevalecían antes de la crisis y, después, a elevarlos gradualmente. Por otra parte, una política de apoyo masivo a la economía popular, que ahora pasamos a discutir.

La vinculación entre el planteamiento de CEPAL y el segundo componente de la estrategia, referido a la economía popular, es múltiple. Ambos son

complementarios pero tienen énfasis relativos distintos, como corresponde a los objetivos centrales que en cada uno se plantean. La estrategia de transformación productiva de CEPAL, orientada a lograr una auténtica competitividad internacional de nuestras economías, reconoce múltiples agentes, entre ellos la pequeña y mediana empresa y lo que el referido trabajo denomina "sector social" de la economía (que aquí denominamos las formas asociativas de la economía popular). En ambos trabajos se parte de premisas similares, entre otras: las formas asociativas pueden potenciar muchas unidades económicas populares; los trabajadores por cuenta propia representan uno de los potenciales empresariales de la Región; la necesidad de valorizar las funciones empresariales e innovativas en ALC; la de apoyar a las pequeñas empresas y a las formas asociativas; las grandes perspectivas que se derivarían de una mayor articulación entre ramas de actividad y formas empresariales. El documento de CEPAL que venimos citando señala, al respecto, que "para lograr el crecimiento económico con mejoras razonables en materia de equidad, cada país deberá desplegar esfuerzos no sólo para dotar de mayor capacidad productiva a sus sectores modernos, sino también para elevar los niveles de productividad y de ingresos de los más rezagados". Más adelante el mismo documento añade la necesidad de realizar programas masivos de capacitación en el sector informal; suministrar mejores oportunidades de comercialización y de difusión de destrezas de gestión para autoempleados y microempresas.

Para el desarrollo de la economía popular, segundo componente de la estrategia, se parte de las siguientes bases adicionales:

- a) El papel de los ingresos en la superación de la pobreza es fundamental. Aunque en el presente latinoamericano la pobreza por NBI es un poco mayor que la de ingresos, las previsiones para la década muestran una inversión de dichas proporciones. Pero, además, la "pobreza de acumulación" que se expresa sobre todo en viviendas hacinadas e inadecuadas, está explicada en parte por los ingresos bajos del hogar en períodos anteriores, que le han impedido invertir en su vivienda. Igualmente, la inasistencia escolar de los menores se explica más que por problemas de oferta educativa, por la pobreza del hogar, que hace del trabajo infantil una necesidad.
- b) El crecimiento de la fuerza de trabajo en América Latina ha sido proyectado por CELADE a una tasa anual del 2.5% para 1990-2000. Esto significa que durante la década se añadirán 44 millones de personas a dicha fuerza de trabajo. El escenario económico previsto en Desarrollo sin Pobreza resulta en una tasa promedio de crecimiento anual del producto de la Región de un poco menos de 2.7%. Ello permitiría un aumento de la productividad de la fuerza de trabajo de solamente el 0.2% anual. Dado que la economía formal tendrá la responsabilidad central de desarrollar un sector exportador sólido, lo que supone aumentos en la productividad del trabajo a través de la incorporación de cambio

tecnológico, puede afirmarse que el empleo crecerá en ella a tasas menores que su propio producto. Para absorber los 44 millones de nuevos ingresantes a la fuerza de trabajo y al desempleo abierto—que era en 1987 de 7 millones de personas— la economía formal tendría que aumentar casi en 70% los empleos que genera, una tasa de crecimiento del 5.3% anual. Si a esto se le añade el aumento de productividad que requiere para competir en el mercado internacional, se llegaría a una tasa de crecimiento de su producto de alrededor de 7% anual, que supondría prácticamente duplicarlo en la década. Por esa razón, CEPAL ha señalado que “las tasas de crecimiento requeridas para permitir un descenso sustantivo de la subutilización de la fuerza de trabajo desbordan cualquier pronóstico realista” (*Transformación Productiva con Equidad*, p. 81). Estas conclusiones se confirman haciendo cálculos estimativos de la inversión requerida en la economía formal y contrastándola con los coeficientes históricos y previsibles de inversión. Esto nos lleva a la conclusión ineludible que, durante la década de los noventa, el papel de la economía popular en la generación de empleo seguirá siendo decisivo. Si entre 1980 y 1987 produjo el 78% de los empleos nuevos de toda la economía, en la década final del milenio generará entre el 50 y el 60%.

- c) Abandonada a sus propias fuerzas, la economía popular creará, en los noventa, entre 22 y 25 millones de empleos. Sin embargo, los ingresos medios en ella generados seguirán bajando, como ocurrió entre 1980 y 1990, (véase capítulo 4). Por eso, más que un esfuerzo de generación de empleos, lo que la economía popular requiere es un programa masivo destinado a mejorar su productividad e ingresos.
- d) Los cambios tecnológicos a escala mundial, que hacen viable la competitividad de pequeñas unidades de producción, aunados a la abrumadora realidad de la economía campesina y de la economía popular urbana en la Región, han creado las bases para revalorizar estas formas de producción. En particular, para destacar sus ventajas en una estrategia de superación de la pobreza. Apoyando a estas formas de economía popular se logra una alta eficiencia de transformación de recursos en bienestar. Los recursos generados por esta vía no requieren redistribuirse, están ya en manos de la población-objetivo que, además, tiene como preocupación central el bienestar familiar.

El tercer componente de la estrategia es la política de satisfacción de necesidades básicas específicas, o política social para la superación de la pobreza. Persigue superar la pobreza por NBI que, como la desagregamos antes, es pobreza de acceso a servicios gratuitos, de activos básicos de consumo, de niveles educativos y de tiempo disponible. En este componente es necesario distinguir dos elementos de la estrategia. El de compensación social dirigido a paliar los efectos de la crisis y del ajuste, orientado a las urgencias inmediatas

de la población, que pone énfasis en alimentación y atención básica de salud y, por otra parte, el de transformación estructural de la satisfacción de necesidades básicas, que se orienta al conjunto de éstas y cuyos efectos plenos se alcanzan a mediano plazo. Así, la pobreza por ingresos, que se manifiesta sobre todo en la insatisfacción alimentaria, se convierte en materia transitoria del componente de compensación: apoyar la satisfacción alimentaria en tanto los ingresos familiares sigan siendo insuficientes.

La pobreza de acceso a los servicios del Estado se deriva de la insuficiencia, ineficacia, ineficiencia e inequidad del gasto público social. La insuficiencia se explica, estructuralmente, por: la base poblacional reducida con capacidad de contribución fiscal; por la progresividad insuficiente de los sistemas fiscales de la Región, y por la resistencia a pagar impuestos por parte de quienes controlan el excedente. Existe un amplio campo para políticas orientadas a disminuir tal insuficiencia. No sólo por la vía de mayores recaudos tributarios sino por la reasignación sectorial del gasto público, eliminando, por ejemplo, los subsidios a rubros como la gasolina o disminuyendo los gastos militares. En cuanto a la ineficacia e ineficiencia del gasto público, ella deriva fundamentalmente de la centralización, de la inflexibilidad y de otras características de los sectores sociales. El logro de mayores niveles de eficacia, eficiencia y de equidad requiere una nueva política social y la Reforma del Estado. Las necesidades que comprende este tipo de pobreza son agua potable, servicios de eliminación de excretas, electricidad, educación, salud y seguridad social.

La pobreza de activos de consumo básico, principalmente de la vivienda, es un resultado de la incapacidad del hogar para invertir en ella. En la mayor parte de los casos, se deriva de una deficiencia crónica de sus ingresos, aunque en otros, vbrgr. parejas recién constituidas, puede tener distinto origen. El obstáculo más difícil es el acceso al suelo. En los barrios populares de la Región, los pobres han demostrado que, una vez logrado el acceso seguro al suelo, van consolidando su vivienda gradualmente, mediante procesos de autoconstrucción. En esta necesidad, cuya satisfacción depende de la inversión privada, la tarea fundamental del sector público es facilitar el acceso al suelo y, en segundo término, el apoyo para la consolidación de la vivienda (crédito, acceso a materiales de construcción, asistencia técnica).

La pobreza de tiempo disponible está ligada a la pobreza de ingresos, que obliga a la familia a movilizar toda la fuerza de trabajo disponible y acudir a sobreenjornadas laborales para alcanzar la sobrevivencia. Aunque la vía principal para superar este tipo de pobreza es elevando la productividad del trabajo, desempeña también un papel importante la creación de condiciones que disminuyan la carga doméstica de la mujer.

El cuarto componente de la estrategia, la política de desarrollo socio-cultural, está estrechamente imbricado con los componentes anteriores. En efecto, tanto para la transformación productiva, como para el desarrollo de la economía popular y la satisfacción de necesidades básicas, la apropiación por la

población de conocimientos socialmente relevantes resulta esencial. Son conocimientos socialmente relevantes no sólo los referidos a la producción y a la comercialización, sino también los referidos a la vida cotidiana y al bienestar social, a la organización comunitaria, a la vida cívica y política. El cuarto componente de la estrategia buscaría una auténtica movilización para la socialización masiva de conocimientos en una amplia gama temática que va desde aspectos sanitarios del agua y los alimentos, hasta los métodos para calcular costos de producción, pasando por temas como crianza de los niños, control de calidad, educación para la salud, educación sexual, derechos cívicos, trámites legales y tecnologías en campos específicos, por mencionar sólo algunos. El propósito de este componente es convertir a los pobres en los protagonistas centrales de las tareas de superación de la pobreza. La educación de adultos es un elemento central de la política de desarrollo socio-cultural.

El quinto componente, la reforma del Estado, está orientada a superar: la desarticulación entre la política económica y la política social; la desarticulación interna de lo social; la debilidad política y decisoria del sector social en el conjunto del Estado; el carácter atrasado de sus organizaciones; la sujeción de las organizaciones del sector social al juego de lobbies de todo tipo; su carácter anti-participatorio derivado de su centralismo, su formalismo y su estructura piramidal; su debilidad para concertar con la sociedad civil; la carencia de gerentes sociales especializados; y el escaso y mal uso de la evaluación en el sector social. Al igual que la política socio-cultural, el componente de reforma del Estado tiene un carácter horizontal, que puede resumirse diciendo que es la organización del Estado, y su forma de interacción con la sociedad civil, requeridos para llevar a cabo la estrategia de superación de la pobreza. Aunque el énfasis de la reforma está en los sectores sociales, la organización del Estado requerida supone el desarrollo de los instrumentos de apoyo a la economía popular urbana, que apenas comienza a impulsarse, y la reforma a fondo de los supuestamente orientados a la economía campesina, que se desarrollaron desde hace décadas. En ambos casos deberán aplicarse principios y criterios similares a los planteados para los sectores sociales.

En todas las sociedades conocidas existen relaciones sociales específicas y bien establecidas entre hombres y mujeres, conocidas como relaciones de género. La perspectiva de género no considera aisladamente a las mujeres, ni las concibe como seres vulnerables. Cuestiona, en cambio, la relación entre hombres y mujeres en los diferentes estratos sociales. Estas relaciones constituyen la problemática de género y deben ser reestructuradas a fondo para facilitar la construcción de una sociedad más equitativa en la dimensión de género, más justa y más humana.

En el sexto componente, dimensión de género, es necesario, en primer lugar, partir del reconocimiento que las mujeres pobres no sólo forman parte de los estratos sociales carenciados, sino también de un género subordinado y oprimido. En segundo lugar, es necesario repensar los conceptos económicos

básicos, que tradicionalmente han excluido el ámbito del hogar, a la luz de una visión integral de la sociedad que debe comprender el ámbito privado del hogar, lo económico y lo social. Ello implica, entre otras cosas, redefinir como trabajo productivo el trabajo doméstico y el no remunerado e incluirlos como tales en las cuentas nacionales y en las estadísticas laborales.

En las políticas deben distinguirse dos niveles de intervención. El primero se relaciona con las acciones estratégicas requeridas para reestructurar las relaciones de género, las que tienen implicaciones de largo plazo. Se trata de proveer nuevas alternativas para, por ejemplo, las relaciones laborales, la legislación y las responsabilidades en las tareas domésticas. El segundo se relaciona con acciones prácticas con implicaciones más inmediatas, orientadas a satisfacer los requerimientos que se derivan de situaciones actuales; por ejemplo, guarderías y otros servicios comunitarios para madres que trabajan. Para que la equidad social se transforme en equidad de género, cualquier propuesta debe considerar ambos niveles de intervención.

El séptimo, y último componente, dimensión tecnológica, se propone una estrategia activa de innovación tecnológica para la superación de la pobreza que comprende: a) Continuación del esfuerzo de rescate y sistematización del acervo de tecnologías apropiadas existentes, expandiendo la cobertura a Asia y África¹. b) Desarrollo de capacidades nacionales y regionales de adaptación, investigación, desarrollo, transferencia y adopción de tecnologías conformando una red regional, para la economía popular y los sectores sociales. c) Desarrollo de capacidades nacionales y regionales de investigación y desarrollo de bienes y servicios potencialmente competitivos en el mercado mundial.

Las experiencias de desarrollo de tecnologías para la economía campesina, muestran que las desarrolladas por los científicos en forma aislada de los campesinos, terminan siendo inadecuadas para éstos. Es de la interacción constante entre investigadores y campesinos –del enriquecimiento de los conocimientos de ambos– que resultan innovaciones exitosas. Por ello, el punto de partida debe ser el estudio de las prácticas agrícolas de los campesinos para, a partir de ahí, encontrar las vías para su desarrollo. En el medio urbano, la economía popular tiene una menor tradición y está, en mayor medida, determinada por la oferta comercial de máquinas y equipos. De cualquier manera, es conveniente partir de sus experiencias actuales.

1 Entre 1986 y 1988, el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza llevó a cabo una investigación que permitió rescatar y sistematizar, alrededor de 500 tecnologías apropiadas. Para cada una se elaboraron fichas (un total de 750) que han sido publicadas en Tecnologías en la Erradicación de la Pobreza (tres volúmenes), Bogotá, 1988 y 1989.

C.4 Interacción entre los componentes de la estrategia.

Entre los siete componentes de la estrategia se presentan interacciones sustanciales que es necesario destacar para comprender su naturaleza unitaria, así como para evitar efectos negativos y favorecer los positivos entre los diferentes componentes.

La recuperación de la capacidad de crecimiento de las economías y la transformación productiva necesaria para garantizar el carácter sostenido de este crecimiento a mediano y largo plazo, influyen de manera diversa en la economía popular y en la política social:

- a) Como se analiza en este volumen, la demanda de los productos y servicios de la economía popular ha sido una función de la masa de ingresos generada en la economía formal. A mayor nivel de actividad económica y empleo en ésta, la demanda a la economía popular crecerá más que proporcionalmente, dada la alta elasticidad-ingreso de esta demanda. Simultáneamente, aumentará el número de empleos en la economía formal y disminuirá el número de ocupados en la economía popular, con lo cual se presentará un doble efecto en los ingresos por ocupado en la segunda, que aumentarán rápidamente. Pero cuando la economía se contrae, el efecto será inverso tanto en la demanda a la economía popular como en el número de ocupados en ella. Los ingresos medios caerán abruptamente. Además, la elevación de los ingresos medios en la EP, terminará por presionar los salarios reales de la economía formal al alza, sobre todo en los estratos de más baja remuneración.
- b) Los ingresos públicos y por tanto, los gastos públicos están también ligados al nivel de actividad económica. Cuando la actividad del sector formal es más alta los ingresos públicos crecen, ocurriendo lo contrario en la recesión. A su vez, mayores niveles de gasto público pueden estimular el funcionamiento económico general, tanto de la economía formal como de la popular, dependiendo de sus formas de financiamiento y de si la economía está cerca o lejos de operar a plena capacidad.
- c) La política social y la economía popular tendrán mayores posibilidades de acción si el primer componente de la estrategia tiene éxito.

Las interacciones entre la promoción de la economía popular y la satisfacción de necesidades básicas específicas (campo de acción de la política social) pueden orientarse a través de la política, buscando sinergias positivas. Dentro del contexto de desarrollo socioeconómico, podemos entender la sinergia como la asociación de varias acciones que concurren a un resultado, con efectos mayores que la suma de los efectos aislados de cada una. Pueden privilegiarse, al respecto, dos aspectos particularmente impulsores de sinergias positivas: la organización comunitaria y la participación, y las sinergias derivadas de un apoyo a la economía popular en un entorno territorial de barrio o de comunidad.

- a) En el campo organizacional es donde quizás se hacen más patentes los efectos sinérgicos, ya que al asociarse los miembros de una comunidad, normalmente alrededor de un objetivo, rápidamente descubren que el recurso organizacional les permite buscar y conseguir más fácilmente soluciones a otros problemas que también los aquejan.
- b) Al promover la economía popular en un barrio, con esquemas asociativos para algunas fases del proceso, aprovechando la infraestructura del barrio y las viviendas, se constituyen las Comunidades Urbanas Productivas. En ellas se producen efectos sinérgicos diversos que fueron descritos en la sección anterior.

Las interacciones entre la política socio-cultural y la reforma del Estado con los demás componentes pueden resumirse de la siguiente manera: 1) la política socio-cultural busca desarrollar las capacidades y conocimientos de la población-objetivo para potenciar su contribución tanto a la política social como al desarrollo de la economía popular; pero no se trata, solamente de desarrollar el *saber cómo* de las comunidades sino también su *saber qué*, de modo que estén en mejores condiciones de contribuir al diseño de políticas, programas y proyectos. No se trata, sin embargo, de una pre-condición de la estrategia sino de uno de sus componentes que deben ponerse en marcha simultáneamente. 2) La reforma del Estado, en la medida en la cual vaya logrando estructurar organizaciones flexibles, adaptativas, descentralizadas, hará posible una más amplia y auténtica participación ciudadana, tanto en los programas de apoyo a la economía popular, como en las de política social; participación potenciada, a su vez, por la política de desarrollo socio-cultural.

Se puede afirmar, entonces, que las necesidades no sólo revelan una condición de carencia, sino sobre todo una condición de potencialidad cuando son satisfechas sinérgicamente. En este contexto, el trabajo tiene una implicación más amplia, que supera la simple generación de ingresos, estimulando la creatividad, la solidaridad, la identidad; es decir moviliza las potencialidades de la comunidad organizada, convirtiéndose la fuerza de trabajo, que es el recurso más abundante en la población pobre, en un generador de otros recursos.

En esta perspectiva, las múltiples iniciativas microsociales articuladas con políticas globales a nivel nacional y local, permitirán el desarrollo masivo de comunidades urbanas y de comunidades rurales autosustentadas, generadoras de empleo e ingreso y participantes en la dotación de servicios sociales básicos, contribuyendo a superar su condición de pobreza y al desarrollo nacional.

D. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA ECONOMIA POPULAR

Para fundamentar adecuadamente el concepto de economía popular es necesario empezar por una visión, así sea esquemática, del todo social en

términos de los procesos de producción y reproducción¹. Los agentes institucionales de tales procesos son, en primer término, los hogares, unidades responsables por la reproducción de la población, tanto en términos de reposición de las capacidades de la población existente, como en términos de dar nacimiento y criar a las nuevas generaciones. En segundo lugar, las unidades económicas especializadas de todo tipo, responsables principales de la producción en la sociedad. En tercer lugar, el aparato del Estado, con toda una gama de funciones sociales. Esta división, sin embargo, no es nítida. Por una parte, porque muchas unidades económicas son, como se señaló en la sección anterior, al mismo tiempo, hogares. Por otra parte, porque entre las funciones del Estado están las de producción de bienes y servicios. Esto significa que estos tres agentes institucionales están involucrados en la producción, aunque los hogares mantienen la función social de reproducción biológica y el Estado las funciones de reproducción jurídica y económica globales, ambos en forma exclusiva.

Las funciones de reproducción biológica (intra e intergeneracional) de los hogares, los obligan, a partir de los recursos de que disponen, y a través de intercambios con la naturaleza y con la sociedad, a conseguir los medios de subsistencia que les permitan cumplir con sus funciones de reproducción. En general, los hogares disponen, para ello, de fuerza de trabajo y, algunos hogares, de ciertos medios de producción. Ambos constituyen, en un momento dado, sus dotaciones iniciales. Para transformar esas dotaciones en medios de subsistencia pueden: a) contratarse por un salario (vender su fuerza de trabajo); b) producir medios de subsistencia para su propio consumo; o c) producir algún bien o servicio que les permita obtener ingresos y, por esa vía, sus medios de subsistencia. Por otra parte, los hogares pueden recibir transferencias de otros hogares, del Estado o de organismos privados no lucrativos. La aplicación de fuerza de trabajo y de medios de producción por parte del hogar no termina con el acceso a los medios de subsistencia. Estos requieren de un trabajo adicional antes de ser consumidos. Los alimentos deben prepararse para poderse consumir. La ropa debe ser lavada y planchada. Los menores requieren ser cuidados, protegidos y socializados. Estas tareas son realizadas mayoritariamente en los hogares, aunque pueden intervenir también unidades especializadas (guarderías, restaurantes, lavanderías). La contratación por un salario puede hacerse con otros hogares (servicio doméstico principalmente), con otras unidades económicas, o con el Estado. La producción (para el propio consumo o para el intercambio) puede hacerse con fuerza de trabajo del propio hogar o con fuerza de trabajo contratada, y puede tener lugar en el hogar o fuera de éste. Si aceptamos que las tareas de preparación de alimentos, cuidado de los

1 Esta visión está inspirada en Julio Boltvinik, "Modo de Producción Estatal y Satisfacción de Necesidades Esenciales: El caso de México" *Investigación Económica*, julio-septiembre de 1986, pp. 195-244. México, D.F.

menores, etc., son —a pesar de lo sostenido por el paradigma dominante— actividades productivas, veremos que todo hogar constituye una unidad económica. Esto es aceptado por el paradigma dominante sólo cuando la producción se destina al intercambio (valores de uso para otros) real o potencialmente (maíz cultivado para el propio consumo que, potencialmente, puede venderse). Así, las unidades económicas familiares campesinas son concebidas como unidades de producción en las cuentas nacionales, pero no lo son la mayor parte de los hogares urbanos. Podríamos decir, en síntesis, que hay dos tipos de hogares: 1) Hogares que llevan a cabo solamente actividades de producción no mercantil (para el propio consumo); 2) Hogares que llevan a cabo ambos tipos de actividades productivas (mercantiles y no mercantiles).

Nuestro segundo grupo de agentes institucionales, las unidades económicas especializadas, pueden ser empresas capitalistas, unidades del Estado o cooperativas. (Aquí el término especializadas se utiliza en el sentido de que su función única es la producción). Las empresas familiares (hogares-empresas) y los trabajadores por cuenta propia serían unidades económicas "no especializadas", (en el sentido anterior del término) que habrían quedado comprendidas en el agente institucional de los hogares. Las empresas capitalistas, sobre todo las grandes y modernas, han sido la quintaesencia del paradigma dominante. Son unidades económicas puras, en el sentido de que la función que desempeñan es exclusivamente económica, que les son ajenas otras funciones como la de reproducción biológica. Todos los que en ella participan (propietarios, empleados, obreros) son miembros de algún hogar. A diferencia de los hogares-empresas, en los cuales producción y reproducción están indisolublemente integradas, en las empresas capitalistas la separación es tajante. Estas son unidades de producción exclusivamente. Las relaciones de las empresas capitalistas son fundamentalmente mercantiles con trabajadores, clientes y proveedores, pero tienen un carácter más complejo con el Estado.

En el Estado se pueden distinguir dos tipos de unidades económicas: las de producción no mercantil y las mercantiles. En las primeras se incluyen todos los servicios que el Estado no vende: judiciales, de seguridad, educacionales, de salud, etc. En las segundas están las empresas públicas que producen y venden bienes y servicios. En ambos casos, el Estado contrata fuerza de trabajo de los hogares y compra insumos, maquinaria, etc., a otros agentes. Las actividades no mercantiles están estrechamente ligadas a la reproducción global de la sociedad, pero algunos servicios específicos (educación, salud) están orientados a apoyar las funciones de reproducción de los hogares. La producción mercantil de las empresas públicas, aunque está menos atada a la obtención de ganancias que en las empresas capitalistas, cumple las mismas funciones.

Las cooperativas o empresas asociativas son unidades económicas propiedad de los que en ellas trabajan y donde las figuras de patrones y asalariados son inexistentes. Son, en principio, unidades económicas especializadas sin

responsabilidad directa en la reproducción de la población, que queda a cargo de los hogares.

Estos no son los únicos agentes institucionales que participan en la sociedad. Por una parte, habría que añadir organizaciones privadas de carácter no lucrativo (fundaciones, iglesias, ONG's), que desempeñan funciones especializadas (no económicas) o apoyan las tareas de producción-reproducción de los hogares. Adicionalmente, habría que añadir organismos internacionales que apoyan a los gobiernos, a las empresas, a los hogares o a las comunidades.

Describamos el ciclo de reproducción de un hogar pobre latinoamericano. Del número de personas que integran el hogar, habría que descontar a los menores de edad (con cierta flexibilidad) para determinar su dotación de fuerza de trabajo; además de ésta, será necesario determinar los medios de producción con que cuenta (tanto los orientados al mercado como los orientados al propio consumo). Incluimos, así, las materias primas, las herramientas y máquinas, la vivienda, los enseres domésticos, etc. Por último, en la dotación inicial es necesario incluir el inventario de medios corrientes de subsistencia (alimentos, ropa, combustible, etc) y el dinero. Con esta dotación inicial, y dadas sus necesidades de subsistencia, apoyándose en la información de que dispongan sobre oportunidades del mercado (tanto de trabajo como de bienes y servicios), en un proceso más o menos autoritario o democrático, adoptan decisiones sobre la asignación de la fuerza de trabajo. Una parte se vende (contratación asalariada), una parte se asigna a la producción de bienes o servicios para la venta y, por último, una parte se asigna a la producción de bienes y servicios para el propio consumo (la primera y la segunda pueden ser cero). Asociada a la asignación de la fuerza de trabajo a los dos últimos grupos de actividades, está la asignación de medios de producción y medios de subsistencia. De la ejecución del trabajo en cada una de estas esferas se obtienen (si todo va bien) tres tipos de resultados: salarios, ingresos por venta de bienes o servicios, y satisfactores¹.

Los ingresos monetarios obtenidos permiten la compra de medios de subsistencia; éstos más los producidos directamente son transformados mediante la aplicación de fuerza de trabajo y la utilización de medios de producción, en satisfactores consumibles directamente. El consumo permite reponer la fuerza de trabajo (intra e intergeneracionalmente) para iniciar otro ciclo de reproducción. Igualmente, se requiere reponer los medios de producción (semillas, instrumentos de producción, materias primas, etc.) para reiniciar el ciclo.

1 Entre estos últimos es necesario distinguir dos tipos. Por una parte, la producción de medios de subsistencia (alimentos crudos, leña, telas, etc.) y de otra parte ciertos servicios (preparación de alimentos, cuidado de los niños). Para que los primeros satisfagan necesidades, se requiere de trabajo doméstico adicional. Por otra parte, para que el trabajo doméstico cumpla sus funciones requiere objetos de producción (medios de subsistencia) en los cuales apoyarse.

El ciclo siguiente puede reiniciarse al mismo nivel que el anterior, o a un nivel ampliado o reducido. La naturaleza del ciclo de reproducción depende de las posibilidades de contar con mayor fuerza de trabajo y/o mayores medios de producción, o de un "cambio tecnológico" que permita tal ampliación sin, necesariamente, ampliar ni la fuerza de trabajo, ni los medios de producción. La ampliación de la fuerza de trabajo familiar depende, fundamentalmente, de procesos demográficos (crecimiento de la familia) pero puede darse también a través de reasignaciones del uso del tiempo disponible (un hijo que deja de estudiar; una mujer que, gracias al acceso a un servicio de guardería, puede reasignar parte de su tiempo del cuidado de los menores a la producción mercantil, o al trabajo asalariado). Igualmente, si el hogar dispone de los recursos monetarios necesarios, puede ampliar su fuerza de trabajo contratando trabajo asalariado para actividades mercantiles y no mercantiles. La ampliación de los medios de producción depende de: la disponibilidad de mano de obra dedicable a procesos de inversión, (mejoría de tierras, fabricación de instrumentos); la disponibilidad de recursos monetarios para comprar medios de producción, lo que a su vez depende del excedente que se haya podido generar por encima de las necesidades familiares (ahorro) o del acceso a recursos crediticios.

En la medida en que el hogar accede a ciclos de reproducción ampliados cada vez mayores, mediante la contratación de mano de obra asalariada, va transformando su naturaleza. Mientras la fuerza de trabajo asalariada es complementaria del trabajo familiar, la naturaleza de la unidad de producción se conserva, aunque aparecen mayores requerimientos de entradas monetarias para cubrir los salarios. Llegado a un punto, la unidad de producción se transforma en una unidad económica especializada, en una empresa capitalista. El punto crítico es, probablemente, cuando la unidad puede funcionar sin el trabajo familiar directo, cuando éste se reduce a un trabajo de dirección y gerencia. Es decir, la ampliación del ciclo de reproducción por la vía asalariada puede llevar a la transformación del hogar-empresa en una empresa capitalista. La vía asociativa, la unión de varios hogares-empresa para la realización de todo el proceso de producción-comercialización, significaría también el cambio en la naturaleza de la unidad productiva, transformándose en unidad especializada (una cooperativa) sin responsabilidades en las tareas de reproducción. Pero si la asociación se produce sólo en algunos elementos del proceso de producción (abasto y comercialización, por ejemplo) y los hogares-empresa continúan efectuando labores productivas, se mantendrían las características de la unidad hogar-empresa (unidad de funciones de producción-reproducción), pero se podrían lograr ampliaciones sustanciales en su ciclo de reproducción.

Para fines de una propuesta para el desarrollo de la economía popular que forma parte de una estrategia para la superación de la pobreza, ¿cómo debemos enfocar la economía popular? ¿Deberemos visualizar las unidades económicas

populares básicamente como unidades especializadas en la producción, o deberemos conservar en nuestro punto de mira simultáneamente las funciones de producción y reproducción? La perspectiva de superación de la pobreza, en la medida que es una perspectiva de satisfacción de necesidades básicas está, por definición, orientada más a la reproducción que a la acumulación. Su objetivo es permitir a las familias reproducirse a un nivel de dignidad humana, es decir, satisfaciendo sus necesidades básicas. En este sentido, interesa a la estrategia esencialmente los procesos de reproducción ampliada hasta alcanzar las normas de satisfacción de necesidades básicas. Sin embargo, en la medida en la cual los hogares son dependientes de fenómenos sociales globales como el mercado de trabajo, del cual dependen las oportunidades y condiciones de la venta de la fuerza de trabajo de las familias, la estrategia de superación de la pobreza no puede dejar de interesarse en los procesos de acumulación y crecimiento que determinan dichas oportunidades de empleo. Entre las vías de reproducción ampliada de las unidades hogares-empresa, es necesario priorizar aquellas que sean más funcionales a la superación de la pobreza, lo que inevitablemente remite no sólo a la acumulación –y, por tanto a la disponibilidad global de recursos– sino también a la distribución. Los capítulos que siguen ponen, por eso, el énfasis en el impulso de formas asociativas– que potencian la productividad de la economía popular y, además, generan una distribución equitativa del ingreso, factores que las hacen más funcionales a la superación de la pobreza de un mayor número de personas que las formas familiares y que las empresas capitalistas. Pero también las formas asociativas privilegiadas en el texto que sigue, son aquellas que mantienen la unidad hogar-empresa como núcleo de la producción básica y que, por tanto, no rompen la unidad de producción-reproducción.

Antes de intentar abordar una definición operativa, analicemos la conceptualización recientemente desarrollada por José Luis Coraggio sobre la economía popular.

La concepción de Coraggio es la siguiente. En primer lugar, parte de una sectorización de la economía urbana (su planteamiento no parece incluir la rural) en tres subsistemas: economía empresarial capitalista; economía pública, (empresarial estatal y burocrática estatal); y economía popular. Dentro de lo que llama economía popular, incluye a “trabajadores asalariados del Estado o del capital” que están sometidos como momentos internos en la lógica estatal o capitalista”. La economía popular la entiende como el “conjunto de recursos, prácticas y relaciones económicas propias de los agentes económicos populares de una sociedad”. “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”. El concepto operativo de economía popular es el siguiente: “se trata de unidades elementales de producción-reproducción (individuales, familiares, cooperativas, comunitaria, 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.” Coraggio continúa precisando su concepto operativo con las siguientes palabras: “... 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 lo lleva a incluir en la economía popular un universo muy amplio de unidades, con criterios de selectividad distintos al de pobreza: “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 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”. Economía popular no coincide tampoco, para nuestro autor, con 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”¹.

Este concepto de economía popular, al incluir las actividades domésticas y la función de reproducción (económica y biológica) de los hogares, tiene algunas ventajas y desventajas. Veámoslas.

En primer lugar, eliminemos la ambigüedad del autor en cuanto a la cobertura espacial del concepto y asumamos –como queda implícito en algunos pasajes– que comprende también el ámbito rural, y no sólo el urbano.

En segundo lugar, analicemos las ventajas de incluir las funciones de reproducción y las tareas domésticas. En efecto, postulamos antes que en las unidades económicas familiares (campesinas o urbanas), no se puede separar la función económica (generar ingresos) de la de consumo y reproducción biológica. Por tanto, incluir a los hogares con todas sus funciones –que es lo que parece hacer el autor– tiene la ventaja de no separar artificialmente, al interior de los mismos, lo económico de lo social, la producción del consumo, la reproducción de la producción. Por otra parte, los hogares –pero aquí sobre todo los hogares pobres– adoptan estrategias combinadas de inserción en el sistema económico y, desde este punto de vista, excluir a los asalariados del

1 José Luis Coraggio, *Ciudades sin Rumbo*, Ciudad, SIAP, Quito, 1991. pp. 334-337.

sector moderno de la economía, que forman parte de esa estrategia combinada de supervivencia, parecería inadecuado.

En efecto, entender incluso la dinámica de producción mercantil de tales unidades requiere tomar en cuenta en forma global esta estrategia combinada. Como señala acertadamente Coraggio: "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 ejemplo, si aumentan los ingresos salariales, puede aumentar el consumo mercantil y reducirse el trabajo no mercantil"¹.

Coraggio hace algunas exclusiones explícitas del concepto de economía popular: "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 reproducción. 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"².

La definición operativa de economía popular de Coraggio incluiría, pues, a todos los hogares menos dos grupos: los hogares propietarios (o socios) de empresas capitalistas, y a los hogares de aquellos (vbgr. profesionales independientes o asalariados o dueños de empresas familiares) que hubiesen acumulado un fondo de riqueza que les permita vivir sin trabajar. En términos positivos, la "condición fundamental para clasificar como popular a una unidad de reproducción es el trabajo propio (en 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 y a los miembros de sus unidades domésticas (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 del trabajo, en esta categoría)"³.

La definición antes citada de la economía popular como un conjunto de hogares que no coinciden con los hogares pobres, aunque los incluyen (ligada a los riesgos inherentes a una unidad de reproducción que depende del trabajo propio y que no puede contar con un fondo de riqueza que le permita vivir de él) delimita la economía popular como el conjunto de hogares pobres más los

1 *Ibid.* p. 340.

2 *Ibid.* p. 336.

3 *Ibid.* pp. 336-337.

hogares en riesgo de caer en situación de pobreza. (Olvidando, de momento, los mecanismos de seguros de vida, jubilaciones, etc.). En efecto, como señala Coraggio, "la dependencia de estas unidades de reproducción respecto a su propio esfuerzo continuado de trabajo se manifiesta en momentos de crisis de reproducción"¹.

Si volvemos al esquema de reproducción del hogar, veremos que los puntos de crisis potencial son muy variados. A nivel de las dotaciones, la enfermedad, incapacidad, o muerte de cualquiera de los miembros del hogar con capacidad de trabajar, significará una menor dotación de fuerza de trabajo. Lo mismo puede ocurrir con los medios de producción, como resultado de desastres naturales (inundaciones, erosiones, terremotos) o sociales (despojo, robo, venta forzada). Con una menor dotación, las posibilidades de la unidad se ven reducidas. Adicionalmente, en la conversión de la fuerza de trabajo y los medios de producción en salarios y productos, están presentes los riesgos del mercado y los riesgos de la producción. La búsqueda de empleo puede ser inútil y la persona puede quedar desempleada. El proceso productivo, particularmente en la agricultura, puede fracasar total o parcialmente (sequía, heladas, plagas, etc.); los precios del producto pueden descender o bien las cantidades vendidas ser menores. En los procesos domésticos, los riesgos son, en general, menores. Sin embargo, en el proceso de compra los hogares pueden enfrentar alzas de precios que terminen reduciendo la canasta de bienes y servicios adquirible en el mercado. Ante estas emergencias –que dejarían al hogar por debajo de sus niveles de vida acostumbrados, lo que para los pobres puede significar la no sobrevivencia– los hogares desarrollan estrategias de sobrevivencia adicionales: lanzan al mercado de trabajo o a la producción por cuenta propia, individuos adicionales (niños, mujeres); se apoyan en las redes de solidaridad de la familia extensa, del barrio o la comunidad; desahorran (venden un televisor o un radio); rentan parte de la vivienda o la venden; y, en última instancia, acuden a la mendicidad o a actividades ilegales (robo, prostitución).

Algunos de los riesgos mencionados suelen ser cubiertos por la seguridad social: muerte, enfermedad, viudez, incapacidad por vejez o accidente. Los seguros agrícolas cubren los riesgos naturales de fracaso de las cosechas; los seguros de desempleo, los riesgos del mercado de trabajo. Los seguros de vida privados compensan con una suma de dinero la muerte del asegurado. Sin embargo, en América Latina estos seguros están muy poco desarrollados y el de desempleo es prácticamente inexistente. La seguridad social, en la mayor parte de los países de la Región, se limita a cubrir a los asalariados de empresas capitalistas grandes y del sector público, mientras deja sin protección a los campesinos y a los productores urbanos pequeños. La estabilidad –y la segu-

1 *Ibid.* p. 341.

ridad social asociada— a un empleo en estos sectores, impulsa a las familias a buscar su inserción en ellos incluso si los salarios nominales están por debajo del costo de oportunidad.

Conceptualmente es muy útil conservar esta unidad entre funciones de reproducción y producción en los hogares. Ello nos permite entender su comportamiento y predecir su reacción a ciertos estímulos de política. Sin embargo, desde el punto de vista de un programa de apoyo a la economía popular, es necesario circunscribir el campo de acción fundamentalmente al fomento de la producción de bienes y servicios para la venta. Aumentar la capacidad de producción y mejorar las condiciones de comercialización en este ámbito, es el objetivo primordial de un programa de este tipo. La inserción de algunos miembros del hogar en el mercado de trabajo asalariado, y la dedicación de una parte del tiempo de trabajo al cuidado de los niños, a la preparación de alimentos, etc., son elementos contextuales para un programa de impulso a la economía popular, que deben ser cuidadosamente considerados pero que no constituyen su objeto. Por esta razón, conviene limitar el uso del concepto de economía popular, a las actividades económicas (generadoras de ingreso) de los grupos populares realizadas por cuenta propia, por unidades económicas familiares o asociativas, dejando para la política macroeconómica y laboral, el campo del mercado de trabajo asalariado. Esta postura es la que se adopta en este libro y ella parece la correcta, desde el punto de vista de lo que se persigue. Naturalmente, y ese fue el propósito de la sección anterior, es necesario percatarse que la economía popular —así concebida— es sólo uno de los componentes de la estrategia de superación de la pobreza. En particular, la política macroeconómica (que incide en los niveles de empleo y de salarios y en los niveles de demanda que enfrenta la economía popular) y la política social (que incide, sobre todo en la reproducción del hogar), son complementos indispensables del Programa de Apoyo a la Economía Popular.

Para precisar los objetivos del componente de economía popular dentro de la estrategia, más que una delimitación precisa se requieren criterios de trabajo que permitan optimizar un programa como el que se presenta en los últimos capítulos del libro y que están indisolublemente ligados al objetivo de superación de la pobreza. Algunos de estos criterios podrían ser los siguientes:

a) Promover preferentemente unidades económicas (existentes o nuevas) que involucren miembros de hogares actualmente pobres. Esta preferencia no significa excluir algunos miembros de hogares no pobres (vbgr. profesionales que potencien las posibilidades de la actividad popular al asociarse con ellos o trabajar como empleados de sus asociaciones). Tampoco significa excluir a unidades económicas populares que permiten a sus miembros vivir actualmente por encima del umbral de pobreza, pero que podrían caer por debajo de éste al realizarse cualquiera de los riesgos enumerados.

- b) Promover preferentemente formas de organización de la producción que favorezcan la superación de la pobreza de todos los involucrados. Esto significa, por ejemplo, que deberán preferirse las formas asociativas a las microempresariales (sin excluir éstas). Que deberán preferirse las formas de producción autónomas respecto de las que dependen de una empresa capitalista o pública (sin excluirlas tampoco), ya que en estos casos una parte del excedente generado es transferido a las últimas, lo que puede convertir estas formas en mecanismos para la perpetuación de la pobreza.
- c) Promover preferentemente formas de organización vinculadas a la reproducción de los hogares, barrios y comunidades, donde se produzcan efectos sinérgicos en la calidad de la vida y en las oportunidades para las nuevas generaciones.
- d) Más que promover unidades aisladas (microempresariales o asociativas) debe buscarse la conformación de amplias redes institucionales que aumenten las economías externas de la economía popular, su potencialidad económica y su presencia cívica y política. En última instancia se trata de aumentar el poder popular para negociar y concertar con el poder empresarial capitalista y el poder estatal en mejores condiciones.
- e) Aunque preferentemente se trata de impulsar actividades económicas populares de tipo mercantil que eleven los ingresos monetarios de los pobres, deben incluirse también formas de producción no mercantiles, destinadas preferentemente al consumo colectivo del barrio o del pueblo o vereda. (Comedores, guarderías, lavanderías, etc.).

E. DIFERENCIAS ENTRE LA ECONOMIA POPULAR URBANA Y LA ECONOMIA CAMPESINA, DERIVADAS DE LA NATURALEZA DE LA PRODUCCION AGRICOLA E INDUSTRIAL

El entrenamiento de los economistas, incluyendo el que reciben en maestrías y doctorados, es tal que la mayoría son incapaces de contestar adecuadamente la pregunta sobre las diferencias económicas esenciales entre la agricultura y la industria ¹. Para comprender adecuadamente algunas diferencias entre la economía campesina y la economía popular urbana, no tenemos más remedio que buscar una respuesta a la pregunta antes formulada.

Aunque se corra el peligro de decir lo obvio, hay que empezar señalando que la agricultura trabaja con material vivo; que la producción agrícola consis-

¹ La razón de ello está asociada, sin duda, a la prevalencia de un paradigma en el cual la agricultura desempeña un rol absolutamente secundario y donde, por tanto, a los economistas no se les entrena en economía agrícola. Naturalmente los economistas agrícolas son una excepción a lo apuntado.

te, básicamente, en cuidar y estimular el proceso biológico natural de crecimiento de las plantas. En contraste, en la industria los objetos del proceso de trabajo son materiales inertes. Las plantas tienen un ciclo biológico—un período de crecimiento—y crecen en la tierra. Por tanto, los procesos de trabajo en la agricultura tienen que hacerse en función de la etapa de crecimiento de la planta—o del proceso estacional de desarrollo de los frutos—y deben realizarse en el sitio en el cual la planta se encuentra. Es decir, el proceso biológico impone reglas, tanto temporales como espaciales, a las actividades del hombre. En la industria, en cambio, donde se trabaja con fibras, metales, madera, plásticos o granos cosechados, el proceso de trabajo no está constreñido ni espacial, ni temporalmente. La velocidad del proceso y el sitio donde se realiza están dictados por el hombre.

Estas diferencias pueden resumirse diciendo que, mientras en la industria los procesos pueden ser continuos (24 horas al día, 365 días al año), en la agricultura son estacionales (vbgr. cosecha concentrada en pocas semanas del año). Una segunda diferencia es que mientras en la industria todas las actividades que constituyen un proceso de producción, pueden ser simultáneas (una unidad de confección está siendo cortada mientras otra está siendo cosida y una tercera empacada) en la agricultura son necesariamente secuenciales. Una tercera diferencia es que mientras en la industria el material puede ser trasladado al operario o a la máquina, en la agricultura es el operario o la máquina el que tiene que trasladarse al sitio donde se encuentra la planta.

Una cuarta diferencia deriva de los factores de incertidumbre asociados al carácter biológico de la producción agrícola y que no existen en las actividades industriales. La variabilidad de la precipitación pluvial en zonas sin sistemas de riego, la presencia de plagas, etc., determinan el riesgo de pérdida parcial o total de la cosecha. Los riesgos de pérdida de la producción industrial son menores y, salvo los desastres como incendios, explosiones, terremotos, no están asociados a fenómenos naturales fuera del control del productor. Esta diferencia podría sintetizarse diciendo que mientras en la agricultura priva la incertidumbre productiva, en la industria predomina la certidumbre productiva.

Una quinta diferencia deriva del carácter perecedero de los productos agrícolas que contrasta con el no perecedero de los productos industriales. Aunque los cereales son mucho menos perecederos que las frutas y hortalizas, tampoco pueden almacenarse permanentemente como, en principio, si puede hacerse con la mayor parte de los productos industriales.

Algunas consecuencias de estas diferencias son evidentes, otras no tanto. Veamos.

La estacionalidad agrícola se expresa en requerimientos de fuerza de trabajo desiguales a lo largo del año. En la industria, (con excepción de las que dependen de un abasto agrícola de carácter altamente perecedero y, por tanto, estacional), los requerimientos de fuerza de trabajo son, en principio, constan-

tes a lo largo del año. Esto, que es bastante conocido, deriva a su vez en consecuencias poco analizadas. La más importante es la relacionada con la pregunta ¿Quién paga el costo de reproducción de la fuerza de trabajo—y de sus familias— durante los períodos de escasa o nula actividad agrícola? Esta pregunta puede reformularse de la siguiente manera: ¿Cuáles son los costos de mano de obra pertinentes en la formación de los precios agrícolas? ¿El costo de los días trabajados únicamente o el costo de reproducción, durante todo el año, del productor y su familia? En la industria este dilema no se presenta. En la medida que se trabaja todo el año, el salario está asociado con la manutención del asalariado y su familia también durante todo el año. La presencia de este dilema en la agricultura explica la enorme variedad de formas de producción presentes en ella.

John W. Brewster, quien fue considerado el “filósofo de la agricultura norteamericana”, en un ensayo clásico, se pregunta: ¿Si no es la presencia de técnicas mecanizadas o manuales la que determina el predominio de granjas familiares o granjas multifamiliares¹, qué es lo que explica el predominio de una u otra en las diferentes regiones, tanto ahora como en el período pre-mecanizado de la agricultura norteamericana?”

Contesta: “La respuesta parece estar en (1) la medida en la cual un área agrícola sea aproximadamente más adecuada para monocultivos o para cultivos múltiples; y (2) las costumbres que liberan a los operadores multifamiliares del mantenimiento de los trabajadores en períodos de desempleo en la granja”. Continúa señalando: “... mientras menos y menos productos se cultiven en la granja, más aumentan los períodos de desempleo entre operaciones. Puesto que la mayor parte de los trabajadores en las granjas familiares son trabajadores familiares, esto significa que los operadores familiares deben pagar (en la forma de gastos de manutención de la familia) por su trabajo tanto en períodos de empleo como de desempleo en la granja. En otras palabras, el trabajo es, mayoritariamente, un costo fijo para el operador familiar pero no para el operador de mayor escala que paga el trabajo sólo por el tiempo que lo utiliza en su granja. Si existiera una costumbre que liberara a la granja familiar del mantenimiento de los trabajadores durante los largos períodos de desempleo entre las operaciones agrícolas, sería muy dudoso que las ventajas gerenciales del operador a gran escala le permitieran desplazar al operador familiar, ni siquiera en áreas de monocultivo”².

Las grandes unidades agrícolas del pasado latinoamericano, como las haciendas mexicanas, resolvieron de una manera inteligente—para sus propios intereses—el problema de la manutención de la fuerza de trabajo en los períodos

1 “larger-than-family farms”.

2 John M. Brewster “The machine process in agriculture and industry”, en Karl A. Fox y D. Gale Johnson (eds.), *Readings in the Economics of Agriculture*, George Allen & Unwin Ltd., Londres, 1970, pp. 3-13. (pp. 5-6). (Subrayados J.B.).

de desempleo: dándole al campesino el derecho de explotación de una parcela para que derivara de ella su subsistencia y, al mismo tiempo, estuviera disponible para trabajar para el patrón. Se trata, en esencia, de la misma solución de los sistemas feudales y de las aparcerías: otorgando a las familias los derechos de explotación de la tierra, el problema estacional de la agricultura lo asumen ellos, lo que libera al señor feudal, o al patrón, de tal compromiso. Además, con ello, los riesgos biológicos de la agricultura también son trasladados al campesino, total o parcialmente, según las modalidades de tributación o pago por parte de éste.

En la agricultura capitalista, como señala Brewster, el problema de la manutención del asalariado en los períodos de desempleo, es un problema suyo y no del capitalista. La formación de los precios en la agricultura capitalista está determinada, por tanto, solamente por el costo de los días efectivamente trabajados y pagados. En la medida en que el productor familiar, sea éste "farmer" o campesino, concurre a los mismos mercados que los productores capitalistas, y actúa en ellos como tomador de precios, resulta también evidente que los precios de sus productos sólo pueden remunerar los días efectivamente trabajados. Sin embargo, la familia se sigue responsabilizando de la manutención, por todo el año, de sus miembros.

Partiendo del paradigma dominante, tirios y troyanos han pronosticado la generalización de la economía capitalista en la agricultura (la descomposición de la economía campesina). ¿Quién se haría cargo de la fuerza de trabajo —y de sus familias— durante los períodos de desempleo agrícola si tal predicción se cumpliera? ¿Puede funcionar un sistema de asalaramiento generalizado que contrata a la fuerza de trabajo en forma temporal? Luis Cabrera, ilustre pensador de la Revolución Mexicana apuntaba, refiriéndose a la dotación de ejidos a las comunidades, que esto permitiría a las medianas y grandes explotaciones una amplia disponibilidad de mano de obra barata. Es decir, Cabrera concebía como complementarias las empresas agrícolas capitalistas y la economía campesina. Mientras ésta aseguraba la subsistencia de la fuerza de trabajo, complementando sus ingresos con trabajo asalariado en las empresas capitalistas, éstas contaban con un suministro de mano de obra barata sin tener que preocuparse por su manutención en los períodos en los que no requerían sus servicios.

A diferencia de estas formas productivas, que trasladan el problema de la estacionalidad a los campesinos o a los asalariados, la economía esclavista en la agricultura tenía que sufragar los gastos de mantenimiento de sus esclavos durante todo el año —al igual que se tiene que hacer, en cualquier forma productiva con los caballos y otros animales de trabajo— lo cual, sin duda, debe haber minado su capacidad competitiva con la economía capitalista que, como hemos visto, remunera sólo los días trabajados. Mientras la economía esclavista se proveía de esclavos adultos en forma barata, la desventaja apuntada era compensada con la eliminación de los costos de la reproducción intergenera-

cional de los esclavos. Pero como señala A.V. Chayanov, "A medida que las fuentes guerreras de captura de esclavos empezaban a agotarse por los ataques frecuentes, el costo primo de adquirir esclavos aumentó; su precio de mercado creció rápidamente y muchos usos de los esclavos que generaban una renta esclavista pequeña, dejaron de ser rentables... un factor importante en la declinación del antiguo sistema esclavista fue que, para poder asegurar el abastecimiento de esclavos, los métodos de guerra y captura tuvieron que ser sustituidos por producción pacífica mediante la reproducción natural. Aquí, la unidad económica antigua enfrentaba costos primos tan altos que empezaron a superar la renta esclavista capitalizada"¹.

Al parecer, las únicas formas productivas que asumen los costos de reproducción de la fuerza de trabajo agrícola durante todo el año son las sociedades primitivas, la esclavista y la economía campesina. Si la economía campesina no concurriera a un mercado compitiendo con la economía capitalista podría, en principio, trasladar al consumidor los costos de manutención familiar durante todo el año, vía precios. Pero en la medida que no es así, debe asumir el "costo social" que las formas capitalistas imponen en la agricultura, debiendo contratarse como trabajador asalariado fuera de la parcela, o realizar otras actividades (agrícolas o no agrícolas), para complementar sus ingresos. El costo humano de ello es altísimo (separación de la familia, condiciones de vida a veces inhumanas, etc.) y el resultado económico, la pobreza permanente o la migración definitiva a la ciudad. A pesar de eso, la economía campesina muestra una capacidad de competencia y resistencia enormes. La generalización preconizada de la economía capitalista en el campo no se presenta. En parte eso se explica por la apropiación de todo el valor agregado por parte del campesino, que no tiene que dividirlo entre salarios y utilidades, como en la economía capitalista.

El que una unidad agrícola familiar pueda vivir adecuadamente sólo de las jornadas de trabajo invertidas en su parcela y, por tanto, tenga necesidad o no de buscar fuentes adicionales de empleo, depende evidentemente de los factores que explican la productividad del trabajo agrícola, así como de los precios relativos que enfrenta. Evidentemente es muy diferente la situación objetiva de la "granja familiar norteamericana" que la del campesino latinoamericano. Echemos una mirada a la granja familiar norteamericana aprovechando para analizar las consecuencias de la segunda y tercera diferencias entre la agricultura y la industria (secuencialidad vs. simultaneidad; material trasladable vs. no trasladable).

1 A.V. Chayanov, "On the theory of non-capitalist economic systems", en A.V. Chayanov, *The Theory of Peasant Economy*, Richard D. Irwin, Homewood, Illinois, 1966, pp. 15-16 (Existe traducción al español, incluida en *Chayanov y la Teoría de la Economía Campesina*, Cuadernos de Pasado y Presente, México, 1987).

John Brewster sintetiza así las consecuencias diferenciales de la mecanización en la agricultura y en la industria: "En tiempos pre-mecanización, la agricultura y la industria eran similares, ya que las operaciones en ambos casos eran realizadas normalmente en forma secuencial, una después de la otra; usualmente por el mismo individuo o la misma familia. El surgimiento del proceso mecanizado ha hecho que la agricultura y la industria sean cada vez más diferentes. .. Pues al sustituir el poder y las manipulaciones humanas por las de la máquina, los individuos de ninguna manera modifican su hábito pre-mecanizado de realizar sus pasos productivos uno tras el otro, mientras que con la misma sustitución en la industria los hombres se han visto forzados a adquirir crecientemente el nuevo hábito de realizar simultáneamente las muchas operaciones del proceso productivo. .. Estas diferencias implican en la industria una revolución en la estructura social, mientras lo contrario es cierto en la agricultura. .. pues la mecanización industrial rápidamente multiplica el número de operaciones concurrentes en una unidad de producción mucho más allá del número de trabajadores en un hogar. Por tanto, al adoptar las técnicas mecanizadas, los hombres se forzan a sí mismos a reemplazar las unidades de producción familiares de la vieja sociedad, con unidades enormemente mayores, disciplinadas y guiadas por una jerarquía de patrones y gerentes. En la agricultura, en cambio, los métodos mecanizados permanecen tan compatibles como las técnicas manuales con unidades familiares o unidades multifamiliares. Su compatibilidad con las unidades familiares se basa en el hecho de que las operaciones agrícolas están tan separadas por intervalos de tiempo después de la mecanización como lo estaban antes; por tanto, el número de cosas que hay que hacer simultáneamente en la granja permanece tan cercano como siempre al número de trabajadores en una familia ordinaria"¹.

Pero John Brewster no sólo muestra como la granja mecanizada es tan compatible con la unidad económica familiar como la no mecanizada, sino muestra cuatro consecuencias asociadas en forma comparativa entre la agricultura y la industria: las formas de división técnica del trabajo (funcional y por tareas); la identificación del trabajador con el producto y el proceso; el carácter del trabajo, y la creatividad en él: "En primer lugar, el avance tecnológico acelera la especialización funcional y por tareas en la industria pero no en la agricultura... la ausencia de la especialización por funciones y tareas en la industria haría perder tiempo al trabajador en ir de una operación a otra, mientras que cualquier grado de especialización por tareas en la agricultura haría que los trabajadores perdieran tiempo en *esperar* entre operaciones. Para mantenerse "moderna" en cuanto a eficiencia, la agricultura debe permanecer "anticuada" respecto a las "formas elevadas" de especialización. En segundo lugar... la relación que alguna vez prevaleció en ambas era la identificación

1 John Brewster, *op. cit.* pp. 3-5.

personal del trabajador con el producto, ya que el patrón secuencial de operaciones le permitía guiar los materiales a través de las distintas operaciones hasta que el producto final era la materialización de su planeación y esfuerzo. Esta relación se mantiene en la agricultura, pues la vieja secuencia aún prevalece. Pero al trabajar simultáneamente, las máquinas industriales han separado desde hace mucho al trabajador del producto y lo han atado a la ejecución repetitiva de una operación particular, ya que no puede estar en diferentes lugares al mismo tiempo. Tercero, la máquina... ha dejado imperturbada la posición de los agricultores en su trabajo como seres con iniciativa (autodirigidos), mientras que ha tendido fuertemente a reducir a los trabajadores al estatus de máquinas... Cuarto, la agricultura mecanizada... conserva y expande las satisfacciones humanas tradicionales en el trabajo, mientras lo contrario es cierto en la industria. La vieja forma de producción artesanal satisfacía bastante bien la necesidad del individuo de encontrar evidencias de significación personal mediante 1) expresar sus poderes creativos a través de los productos de sus manos, y 2) ser el maestro del ritmo y calidad de sus movimientos de trabajo... Al dejar inalterado el producto de la agricultura como expresión de la planeación y el esfuerzo del agricultor, la agricultura mecanizada deja igualmente al agricultor en posesión de las satisfacciones creativas del artesano, que surgían de guiar los materiales, a través de las diversas operaciones, hacia el producto terminado. Y, como no escinde sus actividades gerenciales de sus actividades de trabajo, deja al agricultor la posesión plena de los poderes del artesano de controlar sus movimientos laborales según su idea del producto deseado de operaciones posteriores. Por último, la agricultura mecanizada expande las satisfacciones del trabajo creativo y autodirigido, al liberar las energías humanas de la brutal carga de las operaciones manuales y permitiéndole concentrarse en el mundo de voluntad e imaginación del que la agricultura depende tan íntimamente"¹.

Las diferencias en cuanto a la naturaleza (trasladable o no trasladable) del material, significan, en primer lugar, que las máquinas deben trasladarse al suelo y a las plantas, en contraste con la industria donde es el objeto de trabajo el que se traslada a las máquinas, que son inmóviles. Esta diferencia impone límites al tamaño económico óptimo de las unidades agrícolas: mientras más grandes las unidades, mayores los costos de traslado de la maquinaria al sitio donde se les requiere. Este límite significa, entre otras cosas, estructuras de mercado diferentes entre la agricultura y la industria. Como señala Brewster: "El patrón de actividades simultáneas hace posible una escala de producción tan expandida que la eficiencia de utilización en la industria puede requerir sólo una, o cuando mucho unas cuantas empresas, cada una suficientemente grande para influir sustancialmente los precios a los que compra y a los que

1 *Ibid.* pp. 7-9.

vende... la garantía de las fuerzas competitivas de tipo impersonal, que vinculaban la operación de la industria con el interés público, desaparecen". En cambio, los métodos mecanizados "no han ni restado ni sumado al primitivo carácter competitivo de la agricultura norteamericana"¹.

El carácter altamente perecedero de algunos productos agrícolas, se refleja en las variaciones estacionales de precios, en contraste con la industria que, en principio, muestra constancia de precios a lo largo del año. Sin embargo, al estudiar la formación de los precios agrícolas es necesario tomar en cuenta, simultáneamente, otras características de la producción agrícola: en la medida en la cual los procesos no son continuos, el flujo de producción tampoco lo es. En general, en unas cuantas semanas puede concentrarse toda la producción del año. El agricultor, a diferencia del productor industrial, no puede regular diariamente su flujo de producción. Mientras este último puede, casi diariamente, ir ajustando su producción a las señales del mercado, el agricultor, al tomar una decisión de siembra, la que en principio determina -varios meses después- su volumen de producción, tiene que basarse en expectativas sobre lo que será la situación del mercado cuando vaya a cosechar y vender. Podríamos decir, a riesgo de simplificar, que aparte de la incertidumbre (asociada a los riesgos naturales) que caracteriza la producción agrícola y que la contrasta con la industria, existe otra diferencia importante: el riesgo empresarial en la industria se concentra, sobre todo, en la inversión en capital fijo, mientras en la agricultura el riesgo se concentra en la inversión en capital circulante (semillas, insumos, mano de obra) que debe realizarse en cada ciclo agrícola.

Estas diferencias han obligado al desarrollo de teorías de formación de precios específicas para la agricultura. Una de las más conocidas es el teorema de la telaraña que, en esencia sostiene que el precio actual de un producto agrícola está determinado por la cantidad producida en el ciclo actual, mientras que esta cantidad está determinada por el precio del ciclo anterior².

En la realidad cotidiana de los campesinos de América Latina, los requerimientos de fuerza de trabajo desiguales a lo largo del año, en mercados a los que concurren empresas capitalistas, obliga a los productores campesinos a complementar sus ingresos parcelarios con ingresos extraparcenarios (véase capítulo 2) para poder cumplir su misión de reproducción de la fuerza de trabajo. En algunos casos estos ingresos extraparcenarios representan más del 50% de los ingresos (vbgr. en el Estado de Puebla, México; o en el altiplano nor-occidental de Guatemala)³.

1 *Ibid.* pp. 10-11. El lector debe tomar en cuenta que Brewster escribió el artículo que venimos citando, antes de la revolución científico-técnica descrita en la sección A.

2 Para un análisis detallado de esta teoría, véase Frederick V. Waugh, "Cobweb Models", en Karl A. Fox y D. Gale Johnson (eds.) *Readings in the Economics of Agriculture*, George Allen & Unwin Ltd., Londres, 1970, pp. 89-106.

3 Véase Alain de Janvry, "El caso Latinoamericano", en *Campesinos y Desarrollo en América Latina*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1991 (cuadro 10).

En el capítulo 2 pueden verse también la importancia numérica del campesinado y su destacada participación en la producción, sobre todo de alimentos básicos. El hecho de que el número de unidades sea de centenares de miles y, en algunos países de millones, refleja la estructura competitiva de la producción agrícola.

El deterioro de los términos de intercambio entre la agricultura y los sectores urbanos (nacionales e internacionales) viene a sumarse (y a agravar) una tendencia estructural a precios agrícolas relativos muy bajos en América Latina, cuando se les compara con los prevalecientes en los países desarrollados. Tres parecen ser los factores explicativos de los bajos precios relativos de los alimentos en América Latina: 1) la baja protección efectiva de la agricultura -en relación a la industria- durante la fase prolongada (y aún no del todo concluida) de la sustitución de importaciones industriales; 2) la importación de alimentos subsidiados de los países ricos a veces con un subsidio nacional adicional (a través, verbigracia, de tipos de cambio diferenciales) que deprime el nivel general de los precios de los alimentos; y 3) el hecho -analizado antes- de que los campesinos asumen el costo de la reproducción de la fuerza de trabajo durante todo el año, sin poder transferir a los precios de los productos agrícolas más que las jornadas efectivamente trabajadas.

Respecto al último punto, parecería legítimo preguntarse si, a diferencia de los campesinos de América Latina, los agricultores de unidades familiares de Europa y Estados Unidos, en la medida en la cual sus respectivos gobiernos protegen sus agriculturas de la competencia exterior, y/o les otorgan cuantiosos subsidios, obtienen del valor agregado en sus unidades agrícolas suficientes ingresos para la reproducción de sus familias durante todo el año, sin verse obligados a vender temporalmente su fuerza de trabajo. Esto podría interpretarse como que las sociedades de estos países les reconocen a los agricultores familiares el derecho a un nivel mínimo de vida sin necesidad de degradar su estatus, alquilando temporalmente su fuerza de trabajo. Estas condiciones, dados los recursos y la tecnología, sólo pueden alcanzarse con precios protegidos y subsidiados para sus productos.

Algunas diferencias entre la economía popular urbana y la rural son las siguientes:

- a) Dada la naturaleza de la producción, los campesinos pueden autoconsumir parte de ella. En cambio la economía popular urbana tiene que vender prácticamente toda su producción.
- b) La economía campesina está más ligada a la unidad económica familiar que la urbana. En muchos "oficios" de ésta (vbgr. carpintería, plomería y electricidad) se excluye a las mujeres y a los niños.
- c) La economía campesina, dado su carácter estacional y la incertidumbre que enfrenta, tiene períodos de producción más largos que la EP urbana. Por ello la economía campesina tiene mayores requerimientos de fondos de subsistencia, tanto para cubrir el período de producción, como las

cosechas fallidas. Los sistemas de crédito –y seguros– a la economía campesina tienen que diseñarse con estas características en mente.

d) En general, las actividades agrícolas no ocuparán plenamente la fuerza de trabajo de la unidad familiar. Sin embargo, mientras más diversificadas sean éstas, menores serán las estacionalidades. En la economía popular urbana, las actividades pueden ocupar, en cambio, a lo largo del año parte de la fuerza de trabajo. De esta manera, uno esperará encontrar en los hogares urbanos que las diferentes personas se “especializarán” en trabajo asalariado, en producción de bienes y servicios para la obtención de ingresos o en trabajo doméstico. En cambio, en la economía campesina son las mismas personas que, en diferentes períodos del año (o del día), llevan a cabo los distintos tipos de trabajo.

e) Al abordar la economía popular urbana es necesario tomar en cuenta que ésta rara vez tiene las características del proceso de producción industrial descritas en esta sección (y en la primera). En la medida en la cual se trate de actividades más artesanales que industriales, los procesos de producción serán más secuenciales que simultáneos. En esa medida serán compatibles con la organización familiar o en pequeñas unidades. La economía popular urbana, sin embargo, puede abordar procesos con división técnica del trabajo a través de las formas asociativas, tal como fue planteado en la sección B.2 de esta presentación. También podría, apoyándose en las nuevas tecnologías, constituirse en muy pequeñas empresas de tipo familiar (e incluso individual) de muy alta productividad. Esto es ya una realidad en algunas ramas de la producción (verbi-gracia la edición de textos o el tejido de prendas de vestir) y la posibilidad de que lo logren hacer las familias pobres crecerá día a día con la baja en precios de los equipos y con el desarrollo de programas de economía popular como el que se propone en los últimos capítulos de este libro.

F. ORIGEN, AUTORES Y CONTENIDO DEL PRESENTE VOLUMEN

Desde el inicio del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (RLA/86/004) del PNUD, Luis Thais, promotor, fundador y Director del Proyecto hasta fines de 1990, planteó la necesidad de apoyar a los grupos pobres para que aumentaran su capacidad de generación de ingresos. Un primer planteamiento sobre el tema se consolidó al preparar *Bases para una Estrategia y un Programa de Acción Regional* (Documento técnico presentado a la 1ª Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, Cartagena, Colombia, agosto de 1988).

El planteamiento consistía en “ampliar y profundizar el enorme mercado que representan las mayorías nacionales como elemento dinámico fundamental de la estrategia”. Se trataba no “de incorporar a los pobres al mercado nacional en calidad de consumidores solamente sino, de modo primordial en

calidad de productores”. Para impulsar las “actividades controladas por los actualmente pobres” este documento señalaba las siguientes líneas de acción: “a) la redistribución de la propiedad de activos productivos, especialmente el suelo rural y urbano; b) el fortalecimiento del sector solidario de la economía, del microempresario y, en general, de las actividades controladas por los pobres, a partir de la reasignación significativa de los subsidios y apoyos tradicionalmente destinados a la gran empresa; c) la configuración de una legislación adecuada a las características y posibilidades del pequeño empresario; y d) la adopción de mecanismos eficaces para recuperar y difundir tecnologías adecuadas a la llamada ‘economía de la pobreza’”¹.

Este documento es el resultado de la colaboración de un amplio grupo de consultores del Proyecto (tanto permanentes como contratados en forma específica para este fin) y de la interacción, hasta entonces realizada, por el Proyecto con numerosos gobiernos de la Región y con todas las agencias del sistema de las Naciones Unidas. Entre los que participaron activamente en la formulación de esta parte del documento están Luis Thais, Freddy Justiniano, Hernando Gómez-Buendía, César Ferrari, Manfred Max-Neef y Julio Boltvinik. La declaración de Cartagena, firmada por los gobiernos asistentes a la 1ª Conferencia Regional de Pobreza, recogió de la siguiente manera este tema; “h) Promover la incorporación de los grupos pobres, tanto urbanos como rurales, a la producción y el consumo, respaldando su organización, facilitando su acceso a activos productivos y a la seguridad social, y mejorando sus términos de intercambio con el resto de la economía, mediante una decidida intervención estatal”².

Posteriormente (enero-julio de 1989) se formularon de las versiones preliminares de los textos que fueron incluidos en las secciones A y B de esta presentación. La sección A fue desarrollada por Julio Boltvinik. La B conjuntamente por éste, Hugo Ruibal y Jorge Zapp. Los planteamientos sobre Comunidad Urbana y Vivienda Productiva han sido acogidos con gran entusiasmo por las autoridades responsables de la política de vivienda de numerosos gobiernos de América Latina. El impulso a la vivienda productiva ha sido incorporado en las legislaciones de Colombia y Venezuela. En estos países, y en varios otros, están en marcha proyectos de vivienda productiva.

A principios de 1990 se constituyó un grupo de trabajo para el desarrollo de los planteamientos de la economía popular. Este grupo, coordinado por Hugo López Castaño, y contando con la participación de Francisco de Roux, Juan Ignacio Arango y Ulpiano Ayala, formuló el documento titulado “La Economía Popular en América Latina. Diagnóstico y Bases para una Estrategia de Apoyo” (Bogotá, abril de 1990). Este documento fue distribuido a los asistentes

1. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (RLA/86/004), PNUD, *Documento Técnico y Declaración Regional sobre la Pobreza*, Bogotá, 1989, pp. 27-29.

2. *Ibid.* p. 56.

a la 2ª Conferencia Regional de Pobreza (Quito, noviembre de 1990) y a su Reunión Preparatoria (Santiago de Chile, octubre de 1990). Los aportes de este grupo, y fundamentalmente de Hugo López, permitieron avances sustanciales en varios frentes. En primer lugar, sistematizar la información sobre la economía popular en América Latina. En segundo lugar, avanzar sustancialmente en la conceptualización, análisis de la dinámica, racionalidad, limitantes y ventajas de la economía popular. En tercer lugar, en la definición de una estrategia de apoyo.

Todas estas aportaciones han quedado recogidas en el presente volumen, la mayor parte textualmente. Entre la versión coordinada por Hugo López y la actual, dos son los desarrollos adicionales principales. Por una parte, se analiza más profundamente la economía campesina y las políticas para su desarrollo. Por otra parte, se desarrollan con mucho mayor detalle -y apoyándose en experiencias latinoamericanas y de otras partes del mundo- las propuestas para el apoyo sistemático a la economía popular. Desde mediados de 1990 hasta octubre de 1991, las tareas para formular la presente versión quedaron encomendadas a Juan Ignacio Arango, quien preparó numerosas versiones del texto, lo sometió a la crítica en diversos foros y seminarios y en discusiones bilaterales con numerosos especialistas. Pero, quizás lo más importante, la propuesta de desarrollo de la economía popular fue confrontada con diversas organizaciones (gubernamentales y no gubernamentales) que en varios países de la Región, vienen trabajando en estas tareas. En este proceso se enriqueció, se hizo más realista y, además, estimuló a la reflexión crítica a quienes trabajan en estas tareas.

Aunque como se ha visto son numerosas las personas que han estado detrás de la gestión de este libro, es necesario singularizar a Hugo López Castaño y a Juan Ignacio Arango como los autores principales. Sin embargo, es necesario aclarar que puesto que ha sido este último el que le ha dado su forma final al trabajo, toda la responsabilidad de errores contenidos en el texto es de él (salvo la de esta presentación que corresponde a quien la firma).

Si bien el deterioro de las condiciones de vida del campesinado y la proliferación de actividades económicas muy precarias en el sector urbano son expresiones de una crisis y de las limitaciones de un modelo económico, también pueden llegar a ser componentes fundamentales en la construcción de nuevas alternativas y de un proceso de desarrollo más justo y más sólido para América Latina y el Caribe (ALC).

En este trabajo exploramos las características e importancia que en la Región han alcanzado las diversas expresiones productivas de los sectores pobres de la población, para proponer, en base a su misma dinámica, una alternativa de solución. Esta propuesta se plantea como una vía para el Desarrollo sin Pobreza, no excluyente, cuyo objetivo apunta fundamentalmente hacia aquellos sectores de población urbana que por factores estructurales y coyunturales son excluidos del mercado laboral formal, y hacia los sectores campesinos en proceso más

o menos progresivo de pauperización. Muchas, muy variadas y muy importantes han sido hasta ahora las experiencias desarrolladas en cada uno de los países de la Región en los últimos años; se trata ahora de poner en marcha un programa de cobertura masiva, que en sus manifestaciones nacionales y locales supere las condiciones de relativo aislamiento en que se desarrollan todavía hoy nuestros programas, y gane la coherencia y dimensiones de una auténtica vía de desarrollo.

En los dos primeros capítulos presentaremos algunas consideraciones sobre el origen y conformación de ciertas estructuras de pobreza, así como la relación entre pobreza y estilo de desarrollo, señalando especialmente su comportamiento a lo largo del reciente período recesivo que ha vivido América Latina y el Caribe (ALC).

En el tercer capítulo intentaremos ganar precisión en el concepto mismo de Economía Popular, buscando en sus expresiones rurales y urbanas las condiciones que la generan y el tipo de dinámica que hace de este sector de la Economía un fenómeno de tanta importancia.

Procedemos luego, en los capítulos cuatro y cinco, a explorar el papel que la Economía Popular podría tener, no ya como expresión y resultado de la crisis, sino como factor definitivo en su superación.

En el capítulo sexto proponemos las bases de un programa de apoyo que le permita a este sector superar algunas de sus limitaciones y aprovechar al máximo su dinámica y posibilidades: una adecuada identificación de sus oportunidades y de sus métodos de trabajo, acompañados de instrumentos de apoyo efectivos en los diversos campos de la actividad empresarial y de comercialización, son elementos básicos para el fortalecimiento de las actividades productivas populares.

También consideramos importante una renovación en el concepto de financiación a la producción popular, basada en el acercamiento al productor y en la adecuación del proceso financiero a sus características, necesidades y garantías.

Y concluimos en el capítulo séptimo proponiendo el tipo de respaldo institucional que podría poner en movimiento esta propuesta de apoyo a la Economía Popular y las tareas más inmediatas que podría incluir un programa como éste.

Santafé de Bogotá, D.C., noviembre de 1991

Julio Boltvinik
Director
Proyecto Regional para la
Superación de la Pobreza
RLA/86/004
PNUD

indicaciones que para cada uno de los países latinoamericanos se han definido en el presente estudio. En el caso de Chile, se han considerado los datos de la encuesta de hogares de 1987, que es la más reciente disponible. En el caso de Colombia, se han considerado los datos de la encuesta de hogares de 1985, que es la más reciente disponible. En el caso de México, se han considerado los datos de la encuesta de hogares de 1985, que es la más reciente disponible. En el caso de Venezuela, se han considerado los datos de la encuesta de hogares de 1985, que es la más reciente disponible.

POBREZA Y DESARROLLO

1.1 ETIOLOGIA DE LA POBREZA

Las estadísticas recolectadas en varios países Latinoamericanos indican que, además de causas "cíclicas"¹, la pobreza tiene también causas estructurales que le imprimen un carácter crónico. Por ello no se superará entera y automáticamente con la simple recuperación del crecimiento económico y requiere de políticas especiales.

La problemática de la medición de la pobreza señala, de hecho, el camino de esta doble causalidad. Dos métodos han sido tradicionalmente usados para medirla, dando origen hoy a uno tercero que busca integrarlos²:

Un método indirecto como es el de observar el ingreso de, generalmente, el hogar y verificar si es suficiente para adquirir los bienes y servicios que permiten satisfacer *todas* las necesidades consideradas como básicas. Si no lo es, ese hogar se identifica como pobre. En segundo lugar, a través de promediar el grado de satisfacción de cada una de las necesidades básicas individuales según un juego de ponderaciones más o menos arbitrario. Finalmente, se ha intentado integrar los dos enfoques antes descritos.

El primero de estos tres enfoques -conocido como el de Línea de Pobreza (LP)- implica los siguientes pasos: 1. La definición de las necesidades básicas y de sus componentes; 2. Definición de una canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE) para cada hogar; 3. El cálculo del costo de la CNSE que se constituye en la Línea de Pobreza; 4. Comparación de la Línea de Pobreza con el ingreso del hogar (o con su consumo); y 5. Clasificación de todos los hogares cuyo ingreso (o consumo) es menor que la Línea de Pobreza, como pobres. Todas las personas que pertenecen a un hogar pobre se consideran pobres (...)

El segundo de los enfoques mencionados, consiste, en principio, en los siguientes pasos: 1. Definición de las necesidades básicas; 2. Selección de las variables e

1 El término resulta, quizás, inapropiado para describir una larguísima crisis, la de los años ochenta, que redujo enormemente el empleo y los ingresos corrientes de la población de toda la región.
2 Seguiremos en esta parte los lineamientos del capítulo II de *América Latina: El reto de la pobreza*, editado por el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza RLA 86/004.

indicadores que para cada necesidad expresen el grado de su satisfacción; 3. Definición de un nivel mínimo para cada indicador, debajo del cual se considera que el hogar no satisface las necesidades en cuestión. Este enfoque ha sido utilizado en varios estudios en la Región—donde se le conoce como el de las 'Necesidades Básicas Insatisfechas' (NBI)— en los cuales se define consecuentemente como pobre a los hogares que no satisfacen al menos una de las necesidades consideradas (la mayoría relacionadas con la vivienda).¹

Este tipo de información sobre Necesidades Básicas Insatisfechas ha permitido la elaboración de Mapas de Pobreza, utilizando indicadores fijos a través del tiempo.

El método de LP no está exento de deficiencias importantes, sobre todo al absolutizar el consumo de alimentos de un determinado estrato, convirtiéndolo, más o menos arbitrariamente, en "norma". Ignora además el análisis de las posibilidades de acceso del hogar a los bienes y servicios suministrados por el Estado, no toma en cuenta el patrimonio acumulado del hogar ni su capacidad para disponer de tiempo libre. El método de NBI no es muy preciso para medir los cambios coyunturales ocurridos en los hogares y que son muy dependientes de la variable ingreso.

Finalmente, se ha comenzado a utilizar un enfoque que integra a los de LP y NBI. Hasta ahora, esta integración, denominada "Método Integrado de Medición de la Pobreza" (MIP), se ha llevado a cabo de una manera imperfecta, dadas las limitaciones de información. Estrictamente, lo que se ha podido realizar es clasificar a los hogares en pobres y no pobres, simultáneamente según los criterios de la LP y de las NBI. Esto ha permitido identificar subconjuntos de carenciados con características diferenciales desde el punto de vista de las políticas que requieren, y de orientar la fijación de prioridades en el desarrollo de programas y proyectos.

Para lograr la plena complementariedad de ambos métodos, se requiere precisar cuáles necesidades se detectarán por el método de NBI y cuáles vía LP. En principio deberían trabajarse por NBI todas las que dependen de manera preponderante —y para la mayoría de los hogares— del gasto público (consumo e inversión) y de la inversión acumulada del hogar (incluyendo los niveles educativos adquiridos). Quedarían para ser cubiertas por LP las que dependen fundamentalmente del consumo privado corriente.²

1.1.1 Incidencia y factores asociados a la Pobreza

Utilizando el MIP, el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza logró el siguiente cálculo de la pobreza en América Latina, con información cercana a 1986:

El enfoque más amplio sobre la identificación de la pobreza —el MIP— indicaba que 247.6 millones de latinoamericanos, el 61% de la población total, se encontraba en

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*

esa situación. Tal como se desprende del cuadro siguiente, estos valores surgen del hecho de que 175.1 millones vivían en hogares con ingresos insuficientes —por debajo de la LP— mientras que 72.4 millones de aquéllos que podían adquirir la canasta normativa registraba alguna necesidad básica insatisfecha. A su vez, de los 175.1 millones de pobres según el criterio de la Línea, 128.8 millones también lo eran por el de las NBI. Estos últimos conforman el grupo que puede denominarse 'pobres crónicos' y constituyen el segmento que agrupa a quienes mostrarían las mayores carencias.

Cuadro 1.1
ESTIMACION DE LA POBREZA EN AMERICA LATINA
POR TIPOS DE POBRES, SEGUN MIP. En miles. 1986

	Personas	%
Total población	402.471	100
No pobres	154.902	38.5
Total pobres	247.569	61.5
Crónicos	128.791	32.0
Sólo bajo LP	46.333	11.5
Sólo con NBI	72.445	18.0
Bajo LP	175.124	43.5
Con NBI	201.236	50.0

Fuente: RLA 86/004.

La información disponible coincide en marcar distancias importantes entre países: en un extremo Argentina, Costa Rica, Uruguay y Venezuela con valores relativamente bajos; considerando tan sólo el enfoque de la LP, la proporción de pobres en estas naciones oscila entre 15 y 32%.

En el otro extremo se ubican, de acuerdo a la información disponible, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú y República Dominicana.

Pero también hay marcadas diferencias entre lo rural y lo urbano: ya para 1986 el número de pobres urbanos en América Latina es mayor que el de pobres en lo rural, pero es aquí donde es más aguda la pobreza.

Desde el punto de vista histórico la Región venía presentando a partir de la postguerra síntomas alentadores de superación de la pobreza, al menos desde el punto de vista relativo: lo pobres crecían en número pero decrecían como porcentaje de la población; sin embargo, a partir de los años 80, el agravamiento de los indicadores de pobreza es muy sensible, creciendo tanto en términos absolutos como en términos relativos.

¹ *Ibid.*

Este agravamiento se debe más a una caída de los ingresos que a la imposibilidad de acceder a algunos bienes y servicios.

Se presentó entonces una situación en la cual los ingresos caían radicalmente, en tanto que ciertos indicadores globales en áreas como educación, salud o servicios, lograban conservar sus tendencias positivas.

En el gran Buenos Aires, por ejemplo, la incidencia de la pobreza, medida por el método de las necesidades básicas insatisfechas, se redujo constantemente entre 1974 (18.1% de los hogares) y 1982 (11.7%). Medida, en cambio, por el método de la línea de pobreza aumentó sustancialmente: pasó de afectar al 7.9% de los hogares en 1979, al 22.1% en 1982. La pobreza crónica (la medida por ambos métodos) afectaba en cambio al 6.4% de los hogares en 1982¹.

En Montevideo, por su parte, la pobreza crónica (falta de ingresos y necesidades básicas insatisfechas afectaba apenas al 7.5% de los hogares en 1984 y al 6.7% en 1986. Las necesidades básicas insatisfechas (10.2% de los hogares en 1986) contaban menos que la carencia de ingresos (16.4% de los hogares)².

La combinación de ambos métodos, ingresos y necesidades básicas, ha permitido la identificación de los grupos que experimentan la pobreza más crónica (imposibilidad de acceder a fuentes productivas de ingreso y falta de infraestructura física y social básica. Y ha permitido cuantificarla.

Este tipo de pobreza crónica sería, a su vez, el predominante en Perú, en donde representa el 57.6% de la pobreza y afectaría al 40.7% de la población.

Con todo, a pesar de las diferencias nacionales, todo hace pensar que la situación de casi todos los países Centroamericanos, Andinos y del Brasil, estaría más cerca del caso Peruano que del caso de los países del Cono sur. Todo hace pensar que la pobreza crónica sería predominante, y que su agravamiento durante los años 80 se debería principalmente al negativo comportamiento de los ingresos.

Parecería necesario, entonces, tratar de analizar con mayor profundidad el comportamiento de los ingresos en la Región, procurando identificar las variables fundamentales a las cuales aparezca asociada esta pérdida de ingresos de la población. Para ello seguiremos de cerca las mediciones de la pobreza por LP, realizadas durante los últimos años en la Región.

La mayoría de los países de la región muestran niveles de pobreza elevados; en ocho de ellos (Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México, Panamá, Perú y Venezuela), aproximadamente el 30% o más de los hogares se clasifican como pobres en 1986; el promedio de esta proporción para once países (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Costa Rica, Uruguay y Venezuela, Perú, Bolivia, República Dominicana.)

1 Luis A. Beccaria y Alberto Minujin, *Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza*, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Documentos de trabajo del NDEC, Argentina, 1985.

2 Rubén Kaziman, *La heterogeneidad de la pobreza*. El caso de Montevideo. Revista de la CEPAL, No.37. Santiago, abril de 1989.

es del 35%. Si se tiene en cuenta la incidencia en términos de personas y no de hogares, el valor promedio para ese conjunto de casos se eleva al 41%. La diferencia que se observa entre esta cifra y la correspondiente a hogares obedece al mayor tamaño medio de las familias pobres. Si se considera ese valor de la incidencia como representativo del conjunto de la Región, se tendría que hacia 1986 existían 165 millones de pobres¹.

Si se observan las cifras de indigencia, se advierte que la incidencia promedio en los once países resulta también elevada: 15% en el caso de hogares y 19% para personas.

Pero también entre el sector rural y el sector urbano encontramos manifestaciones diferenciadas del fenómeno de la pobreza. En el sector rural las manifestaciones de pobreza son, con mucho, más agudas que en el urbano, y sobre ellas pesa sobremanera el conjunto de necesidades básicas insatisfechas que hasta ahora siempre ha caracterizado el medio rural; pero aun desde el punto de vista de los ingresos, el fenómeno de la pobreza es mucho más marcado en el sector rural, puesto que el porcentaje de pobres por L.P. llegaba en 1986 al 60% (frente a un 36% del área urbana) y el porcentaje de indigentes llegaba al 36% (frente a un 14% del área urbana).

Pero, debido a los movimientos poblacionales y al crecimiento elevado de la población urbana, el número de pobres en las áreas urbanas alcanza el 57% del total de pobres en la Región. Pero en lo referente a indigentes todavía el sector rural representa el mayor porcentaje: el 54% de ellos está ubicado en las áreas rurales.

Tenemos entonces una población pobre que está ubicada mayoritariamente en las áreas urbanas y una población indigente localizada mayoritariamente en las áreas rurales; pero, a su vez, en las áreas urbanas el porcentaje de pobres es menor que en las áreas rurales². En el área rural hay menos pobres en términos absolutos, pero hay más pobres en términos relativos y además son más pobres. Esta será también una constante en la Región.

Cave entonces preguntarnos qué tan pobres son los pobres en América Latina; de acuerdo a la evidencia estadística disponible puede afirmarse que el ingreso medio de la población por debajo de la Línea de Pobreza está entre un 40% y un 50% por debajo de ésta.

Si quisiéramos tipificar de alguna manera general el fenómeno de la pobreza por LP en la Región, podríamos identificar tres grupos de países:

Con valores muy altos de pobreza tendríamos a Guatemala y Perú, que están por encima del 60%; con valores muy bajos tenemos a Argentina, Costa Rica, Uruguay y Venezuela, con valores por debajo del 30%; el grupo interme-

1 Cifra algo menor que la obtenida al complementar las mediciones directas con las derivadas de correlacionar PIB per capita con incidencia de la pobreza, que daba 175 millones de pobres en la Región.

2 Este fenómeno se complementa con otros de igual sentido: a su vez en las áreas metropolitanas el porcentaje de pobres es menor que en el resto de áreas urbanas, mostrando así una estrecha correlación entre ciertas tendencias del desarrollo económico y los indicadores de pobreza.

dio estaría formado por países como Brasil, Colombia, Chile, Panamá y México, cuyos niveles de pobreza por LP se ubican entre el 37% y el 45%.

Encontraríamos así marcadas correlaciones entre incidencia de la pobreza y el PIB per cápita y el peso estadístico de actividades productivas "informales".

La evidencia estadística establece también relaciones importantes entre los niveles de pobreza y las siguientes variables en el área urbana:

- * La ocupación jugará un papel importante en la determinación de los niveles de pobreza: el desempleo es del 6% entre los no pobres, del 19% entre los pobres y del 30% entre los indigentes¹.
- * Los hogares pobres tienden a tener cerca del doble de hijos; esto determina no sólo una mayor carga económica, sino probables limitaciones laborales propias y del cónyuge.
- * En los hogares pobres hay menos sujetos activos económicamente; ahora bien, este fenómeno está estrechamente relacionado con el anterior, pues al tener mayor número de menores de edad, el hogar presentará un menor porcentaje de miembros económicamente activos.
- * Aunque pudiera sorprender, no se encontró relación estrecha entre pobreza y jefatura femenina del hogar.
- * Tiende a haber menos asalariados entre los pobres y más cuentapropias (lo cual es mucho más marcado entre los indigentes); también es más marcada esta relación cuando hace referencia a los cónyuges: es muy clara la menor incidencia de la pobreza cuando el cónyuge es asalariado, de tal forma que mientras en el 50% de los hogares pobres el cónyuge es cuentapropia, en los hogares no pobres este porcentaje baja al 28%; algunos pobres, sin embargo, son asalariados en empresas "informales" en las cuales los niveles de remuneración son muy bajos.
- * En cuanto a actividad económica es evidente que los sectores urbanos dedicados a la agricultura y a la construcción presentan los más altos niveles de pobreza.
- * Los hogares pobres tienden a estar más vinculados con jefes de hogar jóvenes y no hay, por el contrario, mayor evidencia de que exista relación estrecha entre avanzada edad y pobreza.
- * Es muy marcada la relación entre pobreza y nivel de educación.

Pero la más clara relación estaría orientada al nivel mismo del ingreso, expresada no sólo a través de la capacidad de los cuentapropia de generar sus ingresos sino también a través de los niveles salariales que presenta la Región en su conjunto durante este período.

En cuanto a los salarios mínimos, por ejemplo, se puede mostrar que en los países de la Región estos son, en el mejor de los casos, equivalentes a dos veces el valor de

1 En Argentina la desocupación entre los indigentes llega al 71%.

la Línea de Pobreza per capita. Esto significa que aun considerando que trabaja más de una persona por hogar, aquéllos resultan insuficientes para cubrir las necesidades mínimas de toda unidad mayor de tres miembros¹.

En las áreas rurales, con información disponible para 7 países (Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, Panamá, Perú, y Venezuela), es posible observar las siguientes relaciones:

- * El número de ocupados en relación al total de miembros del hogar, en virtud de la naturaleza de la actividad agropecuaria predominante en el campo, no es una variable diferenciadora de los hogares pobres; hay poco desempleo abierto en el campo. Serán, por el contrario, los menores ingresos los que expliquen la mayor pobreza en hogares pobres.
- * Los pobres tienden más a ser cuentapropias; y existe una muy estrecha relación entre no pobreza y cónyuges asalariados.
- * Las actividades en donde menos pobreza rural se ha encontrado son aquellas no agrícolas, especialmente las relacionadas con comercio y servicios.
- * Si bien la educación aparece muy relacionada con la incidencia de la pobreza, tal relación es significativamente menor que en las áreas urbanas.

Hablando en conjunto para hogares rurales y urbanos es interesante observar con más detenimiento algunas variables.

- * Como hay más niños entre los pobres, la tasa total de participación es más baja, pero no la tasa de participación si nos circunscribimos sólo a los adultos.
- * Sólo trabajan o buscan trabajo el 25% de los miembros de los hogares indigentes; entre los pobres el porcentaje se eleva al 30%.

Son más grandes las familias rurales, subrayándose el tamaño de las familias rurales indigentes (6 miembros); en el sector rural los indigentes tienen, por lo tanto, 4 hijos, en tanto que los no pobres sólo tiene 2.3 en promedio. Todo esto se refleja en el porcentaje que los miembros menores de 11 años representan en el total de las familias.

Es también muy claro que el número de hijos menores acrecienta las diferencias en la tasa de actividad: 25% en los indigentes urbanos contra 43% en los no pobres; y en lo rural 30% para los indigentes contra 44% de miembros activos en los no pobres. Pero si sólo tomamos en cuenta la población adulta las diferencias en la tasa de actividad son muy inferiores: 45% en los indigentes

1 La relación entre Salario Mínimo y Línea de Pobreza per Capita es la siguiente para algunos países: Argentina 1.8, Brasil 1.2, Colombia 1.6, Costa Rica 2.2, Guatemala 1.6, México 2.4, Panamá 2.5, Perú 1.1, Uruguay 1.8 y Venezuela 2.1. Una relación igual a 2 quiere decir que uno de los cónyuges que trabaje puede sostener un miembro más de la familia (que puede ser al otro cónyuge o a un hijo).

Cuadro 1.2
ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LOS HOGARES
 Promedios simples de los valores

	Áreas urbanas				Áreas rurales			
	Indi- gentes	Pobres no indi- gentes	Pobres	No po- bres	Indi- gentes	Pobres no indi- gentes	Pobres	No po- bres
Tamaño	5.3	5.2	5.2	4.1	6.0	5.4	5.7	4.3
% de menores de 11 años	42	37	38	24	44	38	43	30
Tasa actividad:								
Total	25	30	29	43	30	34	32	44
Adultos	45	49	46	58	54	55	55	61

Fuente: RLA 86/004.

urbanos contra 58% en los no pobres urbanos; 54% en los indigentes rurales contra 61% en los no pobres rurales.

La actividad del cónyuge marcará una clara diferencia en cuanto a la incidencia de la pobreza:

Cuadro 1.3
**INCIDENCIA DE LA ACTIVIDAD DEL CONYUGE
 SOBRE LOS INDICADORES DE POBREZA**

Tasa de actividad del cónyuge	Urbano	Rural
Indigentes	21	10
Pobres no indigentes	24	12
Total pobres	23	12
No pobres	39	22

Fuente: RLA 86/004.

Vale la pena resaltar las diferencias entre los indigentes y pobres urbanos frente a los no pobres urbanos, así como las diferencias por categoría entre lo urbano y lo rural. Las estructuras salariales prevalentes en la Región hacen que la actividad económica del cónyuge se convierta con frecuencia en el factor de diferencia entre ser o no indigente o entre ser o no pobre.

1.1.2 Evolución reciente de la pobreza en la Región.

La inflexión que encontramos a comienzos del decenio de los 80 marca pues el principio de un período difícil para América Latina. Los indicadores tanto

de pobreza como de indigencia se elevan considerablemente, siendo los niveles de ingresos percibidos el más claro de los factores determinantes, incluso por encima del número de hijos y de los niveles de ocupación.

El siguiente cuadro nos permite constatar las diferencias entre comienzos del decenio y los inicios de su segunda mitad, las cuales tienden posiblemente a acentuarse hacia el final del decenio.

Cuadro 1.4
EVOLUCION DE LA POBREZA
 Total en 10 países. 1980 - 1986

1980:

	Urbana		Rural		País	
	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia
Hogares	24	8	52	26	33	13
Personas	28	9	58	31	38	17

1986:

	Urbana		Rural		País	
	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia
Hogares	29	11	51	28	35	15
Personas	34	13	57	33	41	19

Fuente: CEPAL-PNUD, estimaciones RLA 86/004.

Entre los extremos del decenio de los setenta se puede calcular para el conjunto de la Región un descenso de 5 puntos en la incidencia de la pobreza en términos de hogares y de 6 en términos de personas, entre los extremos del decenio de los setenta. Por su parte, entre principios y mediados de la década siguiente se registra, en cambio, un incremento de dos puntos.

Entre 1980 y 1986 la pobreza en los hogares pasa del 33% al 35% y la indigencia del 13% al 15%. Este cambio de tendencia con respecto a los progresos alcanzados en los años setenta, tiene mucho que ver con el comportamiento de las variables económicas globales de la Región, que tienen durante los años 70 un buen resultado, pero que en el decenio siguiente presentan uno de los peores comportamientos del presente siglo. Durante estos años se marca una clara relación entre Producto Bruto Interno per cápita y los niveles de pobreza, relación que mantendrá una fuerte validez en cortes diacrónicos y en cortes sincrónicos.

Existen, claro está, excepciones, entre las cuales mencionaríamos el proceso brasileño durante los años 70, que permitieron la coexistencia de un acelerado crecimiento económico con el agravamiento de los indicadores de pobreza.

Ahora bien, los indicadores son diferenciados según se trate del sector rural y urbano puesto que "las estimaciones que se están analizando muestran que la caída en la incidencia global que se observa durante los años setenta se debe casi enteramente a la marcada disminución que se registra en las áreas rurales, donde la proporción de hogares pobres se redujo en 8 puntos". En lo urbano los años setenta están sometidos a un fuerte proceso migratorio, agravado por un modelo económico incapaz de absorber cantidades importantes de empleo; creció así (no obstante los indicadores positivos del crecimiento) el número de pobres en las áreas urbanas de la Región.

Durante los años ochenta la contracción económica se tradujo, casi en todos los países, en incrementos en los indicadores de pobreza, al contacto con factores como la caída del empleo y la proliferación de las actividades de subsistencia, la caída de las remuneraciones en todos los sectores (incluyendo políticas restrictivas al crecimiento de los salarios mínimos). Una de las manifestaciones más claras y graves de este deterioro la encontramos en el aumento del peso de los indigentes.

En muy pocos países no creció la pobreza durante los ochenta: en México, principalmente a causa de la mejoría exclusiva en la situación rural; en Colombia, por un buen comportamiento económico y la estabilidad en lo urbano; otros países, en cambio, como Argentina y Uruguay presentan los más brutales quiebres en su comportamiento histórico, especialmente a causa de la caída en sus niveles de empleo formal y en sus remuneraciones. Brasil y Perú tienen en lo urbano un agravamiento tal de la situación, que determinan sus preocupantes indicadores globales. Venezuela mostró una de las peores caídas en su actividad agregada durante los años 80, con los mayores efectos sobre sus niveles de empleo.

En las ciudades es probable que algunos hogares no pobres se hayan vuelto pobres y que el flujo migratorio haya incrementado los indicadores de pobreza.

Se presenta entonces la siguiente situación: durante los años 70 aumentó relativamente la incidencia de la pobreza urbana por una cierta mejoría en el sector rural; durante los años 80 la tendencia sigue igual, pero no ya porque haya habido mejoría en lo rural, sino porque el agravamiento en lo urbano es mucho mayor.

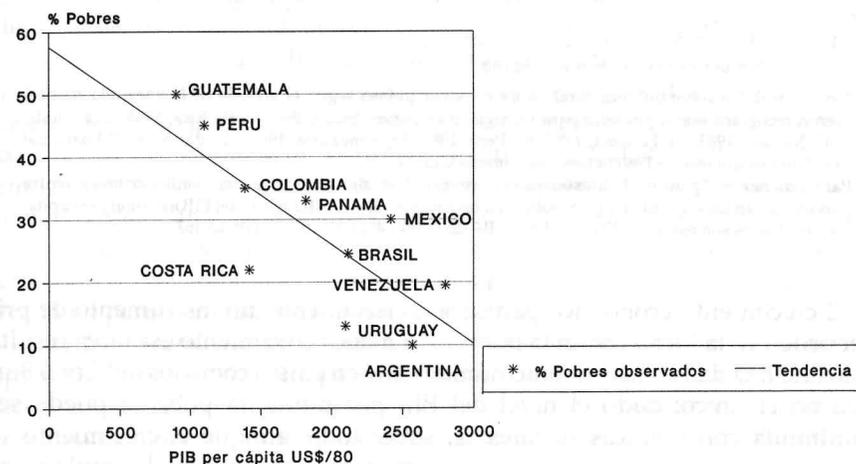
1.1.3 Pobreza y crecimiento

Este tipo de evidencia no deja de tener sus estrechas relaciones con el tipo de desarrollo impulsado en la Región, que no sólo ha generado al interior del área rural una estructura profundamente polarizada entre la gran propiedad y las pequeñas parcelas, sino que ha generado durante los últimos 50 años un estilo de desarrollo francamente orientado hacia la consolidación del sector urbano en desmedro del sector rural.

Es cierto que, en una comparación de corte transversal dentro de América Latina, la pobreza resulta correlacionada con el crecimiento económico (con el PIB per cápita). Ello lo demuestran, más a nivel urbano que a nivel rural, las estadísticas (gráficos 1 y 2). Así, el aumento en la productividad media del trabajo, que se refleja, a la vez, en el alza en el PIB per cápita, constituye una poderosa herramienta contra la pobreza.

Empero, esa correlación no resulta perfecta: de un lado, hay países que se salen notablemente de la línea normativa, hacia arriba (Brasil rural) o hacia abajo (Costa Rica urbano y rural) y, de otro, y sobre todo, la evolución histórica seguida por cada uno, a medida que crece su producto por habitante, puede diferir profundamente de la norma estática¹. Un margen parece pues existir para las políticas nacionales redistributivas y sociales.

Gráfico 1.1
POBREZA EN EL AREA METROPOLITANA PRINCIPAL.
Depende del PIB per cápita pero también de las políticas sociales.
Patrón Latinoamericano y diferencias nacionales



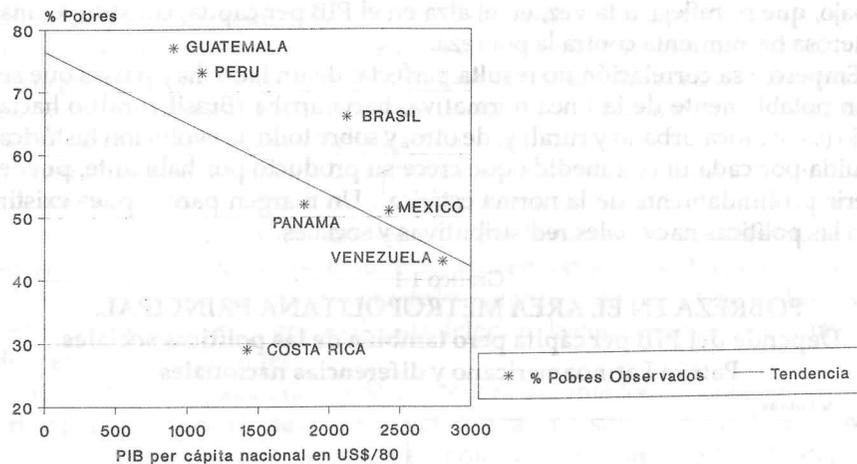
Nota: Los datos sobre pobreza en el área metropolitana central (% de personas pobres según el método de la línea de pobreza fueron recogidos por el proyecto para los siguientes países: México, 1983/84; Panamá, 1986; Perú, 1985/86; Uruguay, 1986; Venezuela, 1986. Los datos del PIB nacional per cápita en dólares de 1980 tienen como fuente CEPAL.

Para obtener el "patrón" Latinoamericano, se aplicó la siguiente ecuación semilogarítmica (entre paréntesis van los estadísticos T): % pobres en el área metropolitana central = $A + B \cdot \log \text{ nat del PIB nacional per cápita}$. Los resultados son éstos: $A = 236,079 (4.613)$; $B = -27,803 (-4.063)$. $R^2 = 0,674$. $DW = 1.871$.

1 Para el caso de Colombia, Juan Luis Londoño ha demostrado que entre 1925 y 1965 la distribución del ingreso, medida por el coeficiente de Gini, se deterioró, alejándose del patrón internacional (determinado por 145 observaciones, tipo cross-section, para 95 países) y que, sólo a partir de entonces, ha venido mejorando, acercándose al patrón internacional. Cfr. *Income distribution in Colombia. Turning points, catching up and other Kuznetsians ideas*. Harvard University, Julio 1989. Mimeo.

Gráfico 1.2
POBREZA EN LAS ZONAS RURALES.

Depende del PIB per cápita pero, sobretodo, de las políticas sociales.
Patrón Latinoamericano y diferencias nacionales



Nota: Los datos sobre pobreza rural (% de personas pobres según el método de la línea de pobreza) fueron recogidos por el proyecto para los siguientes países: Brasil, 1987; Costa Rica, 1988; Guatemala, 1987; México, 1983/84; Panamá, 1985/86; Perú, 1985/86; Venezuela, 1986. Los datos del PIB nacional per cápita en dólares de 1980 tienen como fuente CEPAL. Para obtener el "patrón" Latinoamericano, se aplicó la siguiente ecuación semilogarítmica (entre paréntesis van los estadísticos T): % pobres en las áreas rurales = $A + B \cdot \log \text{ nat del PIB nacional per cápita}$. Los resultados son éstos: $A = 225,197 (1.949)$; $B = -22,783 (-1.466)$. $R^2 = 0,301$. $DW = 3,167$.

El crecimiento económico parece ser, ciertamente, un instrumento de primer orden en la lucha contra la pobreza: a menor crecimiento esa tarea resulta más difícil. Quizá el instrumento número uno en países como los del Cono Sur. Pero no el único: dado el nivel del PIB per cápita, la pobreza puede ser disminuida con políticas sociales. Y, sobre todo: aunque el crecimiento se acelerara cuantitativamente, aunque se elevara la generación de empleo y se obtuvieran una mayor productividad y mejores ingresos medios, amplios grupos sociales seguirían siendo pobres en muchos países (vb.gr. en el Perú): seguirían careciendo de servicios sociales básicos y seguirían careciendo de empleos bien remunerados, a menos que se implementen políticas sociales adecuadas y se modifique el estilo del desarrollo.

En cierta forma, la discusión en América Latina sobre la pobreza ha privilegiado sus determinantes cíclicos y por eso ha sido, marcadamente macroeconómica y cuantitativa: aceptado que la pobreza es el producto principal de la crisis de los ochenta (lo que parece cierto en algunos países, pero no en otros), la discusión tiende, necesariamente, a centrarse sobre las políticas globales necesarias para restablecer una tasa aceptable de crecimiento del PIB per cápita.

Por ello, tanto las políticas sociales, como la calidad del desarrollo (en vez de su cantidad) y su estilo han ocupado, en esa polémica, un lugar secundario.

Hemos preferido centrar nuestra atención sobre la política de gasto social y sobre el estilo del desarrollo económico que son necesarios para una lucha contra la pobreza crónica y que pueden contribuir a aliviar la pobreza originada en la crisis. Dentro de este contexto, el apoyo y promoción de la economía popular constituye el objeto de este documento.

1.2 POBREZA Y ESTILO DE DESARROLLO ECONOMICO.

Las políticas de desarrollo en América Latina se han basado, durante todos estos años, en el presupuesto de que la economía capitalista convencional, convenientemente entroncada con la economía mundial, sería capaz de apoderarse con éxito de todas las ramas económicas internas (rurales y urbanas; de la producción y de la distribución) y, por este camino, de suministrar empleo asalariado, productivo, bien remunerado y bien protegido en materia de seguridad social, para toda la población, de solucionar la pobreza histórica y de integrar a todos los ciudadanos en un marco democrático y participativo.

Ese paradigma¹ ha enfrentado dificultades estructurales, pero también atraviesa por dificultades coyunturales. La experiencia de décadas, demostró que ese ideal sólo pudo realizarse parcialmente: a pesar del crecimiento histórico del PIB per cápita y de la urbanización y a pesar de que la transición demográfica ha venido aligerando la tarea, la pobreza sigue presentando, en muchos países, cifras elevadísimas y no ha cedido a largo plazo sino de manera marginal. Lo que es aún más grave, la recesión de los ochenta ha agravado la situación en casi toda la región y las perspectivas futuras para la próxima década no permiten vaticinar una solución fácil.

Ante las insuficiencias, estructurales y cíclicas, de la moderna economía capitalista, la respuesta estratégica de vastas capas de la población ha sido no sólo la conservación sino el desarrollo paralelo de la economía popular. La economía campesina se mantiene en las zonas rurales, y en los momentos de crisis se convierte, en la práctica, en refugio contra el desempleo y en factor de ingresos así sean bien moderados. Las pequeñas unidades se multiplican en el ambiente urbano; al margen de la legalidad establecida y sin apoyo estatal, amplios sectores populares optaron por crearse ellos mismos los empleos que la economía moderna era incapaz de ofrecerles.

¹ Ese paradigma convierte a la Industria convencional moderna en el símbolo del desarrollo. Se expresa mediante una serie de diadas: empresario/asalariado; ganancias = ahorro/salarios = consumo; vivienda = residencia = consumo / fábrica = lugar de trabajo = producción, etc. Excluye otras racionalidades económicas (solidarias, cooperativas en las cuales los actos de ahorro e inversión son realizados mediante el propio trabajo. Cf. Julio Boltvinik. *Hacia una estrategia para la superación de la pobreza*, Seminario Necesidades básicas y desarrollo, La Paz, Bolivia, julio 18 y 19 de 1989.

En el sector rural vastos sectores campesinos se resguardan de la crisis al encontrar en sus parcelas alguna forma de generar ingresos, así su fuerza de trabajo se encuentre con frecuencia subutilizada y sus ingresos sean bajos.

En las ciudades, la estrategia popular se ha basado principalmente en la pequeña escala, en el montaje masivo de pequeñas unidades relativamente atomizadas. Ha buscado aprovechar las ventajas comparativas de la pequeña escala en aquellas ramas donde resulta potencialmente más eficaz que la grande y en las cuales sea posible participar con bajos aportes de capital.

Sin embargo, como lo veremos más adelante, el resultado de esa estrategia ha sido profundamente ambiguo y ha terminado por hacer de la economía popular una mezcla de eficiencia y de precariedad.

Sólo podía resultar exitosa (capaz de ofrecer empleos bien remunerados y de alta productividad) bajo dos condiciones básicas: dotación adecuada de recursos y demanda dinámica. En ausencia de las mismas sólo genera empleos precarios y de bajísima productividad.

En las épocas en que el desarrollo sostenido de la economía moderna ha creado mercados para actividades donde la pequeña escala cuenta con ventajas relativas, la población ha empleado sus ahorros y su experiencia para montar pequeñas unidades, en las cuales la productividad media del trabajo varía en razón directa con la dotación de recursos.

Pero, con las crisis, la falta de empleos empuja a la población más pobre hacia actividades sin demanda, de fácil montaje, poco exigentes en capital y experiencia, de baja productividad y sumamente precarias.

Una conclusión central de política, que desarrollaremos a su debido tiempo, se sigue de ello. Aunque la economía popular, urbana y campesina, no puede ser una alternativa total al crecimiento (requiere como condición complementaria, la expansión del sector convencional), convenientemente apoyada puede contribuir no sólo a la generación de empleo y de ingresos para vastos sectores populares, sobre todo para los más pobres, sino que puede ser una eficaz herramienta de desarrollo.

Convenientemente apoyada, puede aprovechar a la vez las ventajas potenciales de la pequeña escala y superar sus desventajas: puede asociarse y, en este sentido, dejar de ser pequeña.

La asociación no constituye una panacea; requiere de condiciones adicionales. Con todo, la capacidad de solidaridad que presentan los sectores populares, demuestra que puede explotarse esta potencialidad para superar las condiciones más restrictivas (obtención de economías de escala, acceso a los mercados y al crédito) que acosan a las unidades populares más chicas.

Más en el fondo, lo que sostendremos en las líneas que siguen, es que el desarrollo económico de la América Latina, si quiere revitalizarse y enfrentar el reto de la pobreza, deberá tener dos soportes que se apoyen y se retroalimenten mutuamente: el de la economía "moderna" convencional (o capitalista) y el de la economía popular rural y urbana.

Ello no será posible sin que las características de cada uno se modifiquen profundamente.

El sector moderno convencional, a cuyo cargo estará la generación básica de los excedentes que alimenten el gasto social del Estado, tiene que basar su desarrollo a la vez sobre el mercado externo (y para ello tiene que aumentar su eficiencia) y sobre el mercado interno, que potencialmente es muy vasto (y para ello hay que aumentar la capacidad de compra de la población pobre). El desarrollo hacia afuera y el desarrollo hacia adentro no son incompatibles sino complementarios. En el plano interno, tendrá que reorientar su desarrollo hacia el abastecimiento de las clases populares. Ello le permitirá contribuir a la generación de empleos y, además, generar demanda para la economía popular.

Por su lado, la economía popular, que deberá hacer un aporte masivo a la creación de empleos, tendrá que aumentar su productividad (haciendo así un aporte mayor al crecimiento económico), retroalimentar con demanda al sector moderno y aun contribuir con divisas.

2.

País	1970	1975	1980
Argentina	48%	48%	48%
Colombia	30%	30%	30%
Guatemala	27%	27%	27%

IMPORTANCIA Y ORIENTACION DE LA PEQUEÑA PRODUCCION POPULAR

Aunque las grandes empresas rurales y urbanas hayan representado, por decirlo de algún modo, los "agentes formales" del crecimiento en América Latina y el Caribe (ALC), es innegable la existencia histórica y la importancia socioeconómica de formas productivas diferentes, y hoy, particularmente de aquellas desarrolladas por productores pobres, en su mayoría desalojados o marginados del mercado laboral asalariado y de las miras básicas de las políticas del desarrollo.

2.1 PRESENCIA POPULAR EN LA PRODUCCION RURAL Y URBANA.

En el sector rural encontramos que la gran producción agropecuaria comercial, (caracterizada por su producción para el mercado, por el empleo exclusivo de mano de obra asalariada y por la mecanización relativamente alta de sus procesos productivos), tiene en las formas campesinas de producción un complemento; la importancia cuantitativa de estas últimas en manera alguna es despreciable: de hecho, tanto como un 57.1% de la fuerza de trabajo rural de ALC se encuentra vinculada a estas formas campesinas tradicionales¹ que responden, en proporciones semejantes o superiores por la producción de cultivos como maíz, frijol, papa o yuca. En el cuadro 2.1, tomado de Carmelo Mesa Lago, PREALC calcula que el sector tradicional representa en América Latina el 64.6% de la fuerza de trabajo rural.

Como puede apreciarse en el cuadro 2.2, que toma países con diversos niveles de desarrollo, la economía campesina de tiempo atrás viene representado porcentajes importantes en cuanto a la extensión total de la tierra cultivada: 48% en Argentina, 30% en Colombia y 27% en Guatemala, para tomar tan sólo unos ejemplos. Pero es mucho mayor el peso porcentual si

1 CEPAL/FAO, *Agricultura Campesina en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 1986.

Cuadro 2.1.
DISTRIBUCION DE LA FUERZA LABORAL EN AMERICA LATINA
POR SECTORES. HACIA 1980

PAIS	Distribución de la Fuerza de Trabajo Total Nacional (%)				Total (a)	Peso Relativo	
	Sector urbano		Sector rural:			Infor- mal en FT Urbana	Tradi- cional en FT Rural
	Infor- mal	Formal	Tradi- cional	Moderno			
Argentina	19.4	65.0	6.3	8.8	99.5	23.0	41.7
Bolivia	23.2	17.9	50.9	5.2	97.2	56.4	90.7
Brasil	16.9	45.2	27.6	9.8	99.5	27.2	73.8
Colombia	22.3	42.6	18.7	15.8	99.4	34.4	54.2
Costa Rica	12.4	52.9	14.8	19.6	99.7	19.0	43.0
Chile	20.1	54.1	8.8	14.0	97.0	27.1	38.6
Ecuador	25.4	22.7	37.9	13.7	99.7	52.8	73.4
El Salvador	18.9	28.6	30.1	22.3	99.9	39.8	57.4
Guatemala	17.8	26.7	33.1	22.3	99.9	40.0	59.7
México	22.0	39.5	18.4	19.2	99.1	35.8	48.9
Panamá	20.9	45.3	24.6	9.1	99.9	31.6	73.0
Perú	23.8	35.0	32.0	8.0	98.8	40.5	80.0
Uruguay	19.0	63.3	8.0	9.5	99.8	23.1	45.7
Venezuela	16.4	62.6	16.1	4.4	98.5	20.8	77.4
América Latina (b)	13.8	44.6	22.8	12.5	93.7	23.6	64.6

Fuente: Carmelo Mesa Lago. *Protección del sector informal en América latina y el Caribe por la seguridad social o medios alternativos*. Estudio para el proyecto PREALC de investigación de aspectos legales del sector informal. Pittsburgh. 31 de enero de 1989. Cuadro 1, basado en cifras de PREALC y de la OIT.

Notas: (a): excluye un porcentaje muy pequeño en minería.

(b): excluye 5.6% en servicio doméstico y 0.7% en minería.

El sector informal urbano incluye los trabajadores por cuenta propia, los ayudantes familiares no remunerados, el servicio doméstico y los patronos y asalariados de empresas hasta de 5 trabajadores. El sector tradicional rural no aparece definido operativamente en ese estudio. El mismo Prealc, en *Empleo y Equidad*, calcula en 58% el peso de la fuerza de trabajo campesina en la PEA agrícola para 1980 y en 60% para 1989, (p. 12).

tomamos otra variable igualmente importante: el valor bruto de la producción agropecuaria¹.

Cuadro 2.2
PARTICIPACION DE LA ECONOMIA CAMPESINA
Extensión cultivada y Producción (%). 1960 - 1980

	Extensión	Producción
Argentina	48 (1960)	59.0 (1960)
Brasil	7 (1960)	21.0 (1960) 39.6 (1980)
Colombia	30 (1960)	66.0 (1960) 44.1 (1981)
Chile	7 (1955)	37.8 (1980)*
Ecuador	36 (1954)	59
Guatemala	27 (1950)	43
México	**	46.9 (1970)*
Perú	n.d.	54.9 (1977)*

Fuente: CIDA. "Tenencia de la Tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola", Washington, 1965 y 1966. Citado en *Agricultura Campesina*, p. 18.

*Incluye producción pecuaria; datos de diversas fuentes citadas por CEPAL en *Agricultura Campesina*, p. 28.

**Según CEPAL en *Economía Campesina y Agricultura Empresarial*, sólo el 20.8% de la tierra arable de México está destinada a la agricultura empresarial; el 56.8% corresponde a Campesinos y el 22.4% a Productores Transicionales, p. 123.

También en el cuadro 2.2 observamos cómo en Brasil, por ejemplo, los minifundios y unidades familiares controlaban en 1960 el 7% de la tierra, pero generaban el 21% de la producción agrícola del país y 20 años más tarde el 39.6%.

En Colombia, por el mismo año, los mismos minifundios y unidades familiares que poseían el 30% de la tierra generaron el 66% de la producción agrícola nacional (44.1% en 1981 según CEPAL), y daban cuenta de más del 50% de la

1 La Economía Campesina utiliza muy intensivamente la tierra, por ser su recurso más escaso. Ello no implica que sus rendimientos por hectárea o según personal ocupado sean elevados; son muy bajos, sobre todo si se les compara con los de la agricultura comercial moderna. Pero también es cierto que en las propiedades rurales más extensas, particularmente aquellas que técnicamente reciben el nombre de *latifundios* (que representan un alto porcentaje del total de tierras) una extensión considerable no se encuentra cultivada, por lo cual la relación Producto por Hectárea resulta estadísticamente muy baja. La economía campesina utiliza, por el contrario, una altísima relación Mano de Obra / Área cultivada, reflejando así una dotación típica de factores: abundancia de mano de obra y escasez de tierra.

producción conjunta de yuca, plátano, papa, trigo, tabaco, café, sorgo-millo, hortalizas y frutas y del 46% de la producción de ajonjolí, cacao, maíz y frijol¹.

Cuadro 2.3

ESTIMACION PROVISIONAL DE LA PARTICIPACION DE LA ECONOMIA CAMPESINA EN LA PRODUCCION AGRICOLA

Para consumo interno	41%
Para exportación	32%
Cultivos permanentes	41%
Cultivos de ciclo corto	53%

Fuente: *Agricultura Campesina*, p. 20.

La siguiente era la participación porcentual de la economía campesina en la producción de algunas líneas de cultivo en el conjunto regional:

Es interesante, para tomar el ejemplo anterior de las exportaciones, que en Colombia el 49% de la extensión cultivada de café, principal producto de exportación del país, se realiza en parcelas de menos de 20 Has y de éstas, las fincas de menos de 6 hectáreas representan el 20% de la superficie cultivada².

Se impone, por lo tanto, concluir que el sector campesino es un componente fundamental en la economía agrícola de nuestros países, tanto por su participación porcentual en la mano de obra, como por su extensión cultivada, como por su capacidad productiva.

En el medio urbano, los trabajadores por cuenta propia y las pequeñas unidades productivas no agrícolas con menos de cinco trabajadores, representaban en 1980 el 25.6% de la fuerza laboral no agrícola del subcontinente; para 1987 el porcentaje se había elevado al 30.0%³. Pero si tomáramos todas las unidades productivas no agrícolas con menos de 10 trabajadores, encontraríamos que representan en 1987 el 49.4% de total de los trabajadores no agrícolas de ALC. Esto equivale a decir que aproximadamente la mitad de la fuerza de trabajo urbana de la Región se halla vinculada a empresas pequeñas, por lo general de tipo popular (Cf. cuadro 2.6. Para 1989 calcula Prealc en *Empleo y Equidad: desafío de los 90*, que las empresas con menos de 10 trabajadores (que son las que presentan el mayor crecimiento en empleo durante los años 80 han

1 Corfas, "Hacia una nueva concepción de la extensión en programas de desarrollo agropecuario en zonas minifundistas" en DRI, *Seminario internacional de Economía Campesina y Pobreza Rural*, Bogotá, 1987, p. 288.
 2 Tomado del Censo Cafetero de 1970, por Fabiola Campillo, "La estructura de tenencia de la tierra y la pobreza rural en América Latina", en DRI, *Seminario Internacional de Economía Campesina y Pobreza Rural*, Bogotá, 1987, p. 368.
 3 PREALC, estimación agregada con base en los datos para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México.

elevado su participación en la PEA urbana al 21%, lo cual agregado al 30% del sector informal ya nos daría un 51% del total urbano (p. 16).

La naturaleza de estas pequeñas empresas productivas varía según los países; los cuenta propia son más importantes ahí donde las actividades de pequeña escala son más precarias.

En Colombia (10 principales ciudades 1988), el 53.2% del empleo generado por las unidades de hasta 10 ocupados, estaba constituido por cuentas propia

Cuadro 2.4

DISTRIBUCION DEL EMPLEO "INFORMAL" URBANO POR POSICIONES OCUPACIONALES EN TRES PAISES ANDINOS

	Colombia	Bolivia	Ecuador
A. Referencias			
1. Año	1984	1980	1987
2. Cobertura	Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla	La Paz	Quito, Guayaquil, Cuenca
3. Definición aproximada Tamaño de empresas	Hasta 10 ocupados	Hasta 5 ocupados	Hasta 5 ocupados
B. Tipo de Trabajador (% empleo)			
1. Cuentas propias y ayudantes familiares	53.1	68.3	61.4
a. Cuentas Propia	47.3	—	51.9
b. Ayudantes familiares	5.8	—	9.5
2. Pequeño patrón y asalariados	46.8	31.7	38.5
a. Pequeños patronos	7.7	—	14.8
b. Asalariados	39.1	—	23.7

Fuentes: a) Colombia: Hugo López y otros, *El sector informal en Colombia, estructura dinámica y políticas*, Universidad de Antioquia, Medellín, mayo de 1986, con base en el cuadro 2.3; b) Bolivia: CEDLA/FLACSO, *El sector informal urbano en Bolivia*, CEDLA/FLACSO, Bolivia, septiembre de 1986, con base en el cuadro 2, p. 147. c) Ecuador: Instituto Nacional de Empleo, *Resultados de la encuesta permanente de hogares sobre empleo, desempleo y subempleo*, anexo 3, Proyecto ECU/86/INEM/OIT/PNUD, Quito, noviembre de 1987. Con base en el cuadro 43, p. 57.

Definiciones: El empleo informal comprende: a) En Colombia, y en este caso, a los cuenta propia (salvo profesionales y técnicos independientes), ayudantes familiares y a los patronos y asalariados en empresas de hasta 10 ocupados. b) En los casos de Bolivia y Ecuador a los cuenta propia (salvo profesionales independientes), ayudantes familiares y a los patronos y asalariados en empresas de hasta 5 personas.

(47.3%) y ayudantes familiares (5.8%). Los pequeños patronos (7.7%) y sus asalariados (39.1%), representaban el 46.8% restante (cuadro 2.4).

El censo económico de Colombia, realizado en el área urbana del país en 1990, encontró que el 49.9% de los establecimientos ocupaban una persona, un

37.9% adicional ocupaban entre 2 y 4 personas; entre 5 y 9 trabajadores se encontró un 6.9% de establecimientos. En términos agregados, los establecimientos económicos con menos de 10 trabajadores representaban el 88.7% del

Cuadro 2.5
DISTRIBUCION DEL TAMAÑO DE LOS ESTABLECIMIENTOS URBANOS EN COLOMBIA. (En porcentajes)

Escala de personal	Unidades informantes	Personal ocupado
1 persona	49.9	12.1
2 a 4 personas	37.9	23.0
5 a 9 personas	6.9	10.6
10 a 19 personas	3.0	9.8
20 a 49 personas	1.5	11.0
50 a 99 personas	0.4	7.0
100 a 199 personas	0.2	6.5
200 y más personas	0.2	20.0

Fuente: DANE, *Censo Económico*, 1990. Datos provisionales.

total de establecimientos económicos urbanos del país. Estos mismo establecimientos empleaban el 45.7% del personal ocupado urbano del país.

En Ecuador (Quito, Guayaquil, Cuenca, 1987), el peso relativo de los cuentas propia y ayudantes familiares en el llamado "empleo informal" resulta mayor (61.4%) y el de los pequeños patronos y asalariados (38.5%) menor. Explicación: en este caso la definición se restringió al empleo generado por los establecimientos de 1 a 5 personas; se excluyen pues las microempresas de 6-10 trabajadores, con un grado de salarización más elevado.

En Bolivia (La Paz, 1984) el peso de las cuentas propia y ayudantes familiares es todavía más alto (68.3%). Los pequeños patronos y sus asalariados, constituían apenas el 31.7% del empleo de los establecimientos de 1 a 5 ocupados.

Los niveles de Productividad por trabajador, tanto de las unidades campesinas, como de las pequeñas unidades urbanas, son, sin embargo, globalmente mucho más bajas que los de las unidades comerciales de mayor tamaño. En el sector urbano, ese 49.4% de trabajadores sólo estaban aportando el 24% del PIB urbano¹.

Por lo general, se carece de estimativos sobre su contribución al producto nacional. En Colombia, y para 1988, la productividad media de las pequeñas unidades de hasta 10 ocupados sería apenas el 43% del promedio urbano y el 25% de la del sector moderno; su aporte al PIB urbano resultará así del 25%. En

Lima, hacia 1983, las pequeñas unidades de hasta 9 ocupados en algunos sectores seleccionados, representaban el 35% de la PEA, pero sólo el 7% del producto. Su productividad por trabajador sería apenas el 15% de la vigente en el sector moderno¹.

Para el agregado de América Latina, PREALC estima que, mientras las unidades "informales" de 1 a 5 personas generaban en 1987 el 30% del empleo no agrícola, su contribución a la masa de ingresos laborales, era apenas del 12.1%. Su productividad y sus ingresos por trabajador son pues extremadamente bajos. Por su lado, las pequeñas empresas de 6-10 trabajadores aportaban el 19.4% de la ocupación no agrícola, pero sólo el 11.9% de la masa de ingresos laborales (cuadro 2.6).

Con un 5% de desocupados para 1989, la siguiente es la estructura del empleo urbano para América Latina, según *Empleo y Equidad*:

Ocupados:	95%
Sector público:	14%
Sector formal privado	
Medianas y grandes	30%
Pequeñas	21%
Sector informal	30%

En el sector rural, la producción campesina se orienta preferentemente hacia los alimentos, y dedica una parte de ellos para su autoconsumo.

La pequeña empresa popular productiva urbana, tomando el ejemplo de Colombia, estaba concentrada en el comercio y los servicios personales; estas dos actividades representaban el 75.8% del total, seguidas del sector manufacturero con un 17.2% y de la construcción con 7% (Cf. cuadro 2.7).

En Ecuador (1987), la manufactura pesa también poco en el empleo de las pequeñas unidades de hasta 5 trabajadores (23.6%). Y el comercio los y servicios (67.2%) son también predominantes. Sobre todo el comercio (49.1%); los servicios no básicos (11.5%) son menos importantes.

En Bolivia (1980), la importancia de la manufactura resulta más elevada (30.2%). Pero aún así, el comercio y los servicios son las actividades predominantes (61.0%); el comercio es, de lejos, la principal (44.3%).

Desde el punto de vista del destino de su producción, una investigación realizada para PREALC por Rosa Grosskoff y Alicia Melgar, en Uruguay², muestra cómo los productos (bienes y servicios generados por las empresas más pequeñas y las informales) tienen en los sectores de menores ingresos las

1 Carbonetto, Daniel, Hoyle Jenny, Tueros Mario, *Sector Informal Urbano en Lima Metropolitana*, CDEP, sin fecha.

2 *Sector informal urbano: ingreso empleo y demanda de su producción, el caso Uruguayo*. Montevideo, PREALC, agosto de 1988. Seminario final del proyecto "Políticas para el sector informal", OIT/PNUD, RLA 86/032, Santiago 24-26 de mayo de 1986, p.43.

1 *Idem*

Cuadro 2.6
AMERICA LATINA
IMPORTANCIA EN EL EMPLEO Y LA MASA DE INGRESOS
LABORALES DE LA PEQUEÑA PRODUCCION POPULAR URBANA

	Participación en el empleo no agrícola (%)						Particip. en la masa ingreso laboral. (%)	
	Sector inform. 1 a 5 tr. A	Pequeña empresa 6 a 10 tr. B	Subtot. C= A + B	Gran Empresa Privada >10 trab D	Sector público E	Sub-total F= D + E	1 - 5 tr.	6-10t
América Latina								
1980	25.6	16.1	41.7	42.6	15.5	58.1	11.9	10.0
1985	30.5	18.0	48.5	35.1	16.1	51.2	11.9	11.8
1987	30.0	19.4	49.4	34.0	15.9	49.9	12.1	11.9
Argentina 1984	28.9				18.9			
Brasil 1985	30.1	17.6	47.7	40.6	11.1	51.7		
Colombia 1985	35.4							
Costa Rica 1985	28.3				26.6			
Chile 1985	37.2				9.5			
Guatemala 1985	33.5				11.0			
México 1985	29.5	21.0	50.5	23.4	261.	49.5		
Perú 1984	34.9				21.1			
Venezuela 1985	26.2	9.2	35.4	39.3	24.5	63.8		

Fuentes: PREALC: 1. Para las estadísticas por países, *Creación de empleo productivo: una tarea impostergable*, OIT/PREALC/280, septiembre de 1986, cuadro 6. La base son las encuestas urbanas de hogares.
 2. Para las estadísticas agregadas, *La evolución del mercado laboral urbano entre 1980 y 1987*. PREALC/328, octubre de 1988, cuadros 9 y 10. La estimación agregada para la América Latina fue hecha por PREALC con base en los datos para Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Venezuela.

mayores elasticidades ingreso de la demanda; pero también muestra cómo son las familias de ingresos medios y altos las que representan un mayor porcentaje cuantitativo de la demanda por productos de esta economía popular, incluso en mayores proporciones que en la demanda de la economía convencional.

Cuadro 2.7
DISTRIBUCION DEL EMPLEO "INFORMAL" URBANO
POR RAMAS ECONOMICAS. EN TRES PAISES ANDINOS.

	COLOMBIA	BOLIVIA	ECUADOR
A. Referencias			
1. Año	1984	1980	1987
2. Cobertura Geográfica	Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla	La Paz	Quito, Guayaquil, Cuenca
3. Definiciones aproximadas Tamaño empresas	Hasta 5 ocupados	Hasta 5 ocupados	Hasta 5 ocupados
B. Peso % en el empleo urbano	48.1	58.0	37.8
C. Estructura % por ramas (% empleos)			
1. Manufactura	17.2	30.2	23.6
2. Construcción	7.0	8.6	9.3
3. Comercio y servicios	75.8	61.0	67.2
a. Comercio	35.0	44.3	49.1
b. Servicios básicos	11.2	4.8	6.6
c. Otros servicios	29.6	11.9	11.5
4. Total	100.0	100.0	100.0

Fuentes: a. Colombia: Hugo López y otros, *El sector informal en Colombia, estructura dinámica y políticas*, Universidad de Antioquia, Medellín, mayo de 1986, con base en el cuadro 2.5. b. Bolivia: CEDLA: *El sector informal urbano en Bolivia*, CEDLA/FLACSO, Bolivia, septiembre de 1986, con base en el cuadro 4. p. 149. c. Ecuador: Instituto Nacional de Empleo, *Resultados de la encuesta permanente de hogares sobre empleo, desempleo y subempleo*, anexo 3, Proyecto ECU/86/INEM/OIT/PNUD, Quito, noviembre de 1987, con base en el cuadro 43, p.57.

Notas: 1. *Definición del empleo informal*: Comprende: a) en Colombia, y en este caso, a los cuenta propia (incluso profesionales y técnicos independientes), ayudantes familiares y a los patronos y asalariados en empresas de hasta 5 ocupados. Adicionalmente incluye el servicio doméstico. b. En los casos de Bolivia y Ecuador a los cuenta propia (salvo profesionales independientes), ayudantes familiares y a los patronos y asalariados en empresas de hasta 5 personas. El servicio doméstico está excluido. 2. *Definición de las ramas económicas*: En todos los casos sea excluyeron la agricultura y minería suburbana. El sector de servicios básicos comprende electricidad, gas y agua, transporte, almacenamiento y comunicaciones y el sector financiero y de servicios a las empresas. En Colombia las cifras del sector "otros servicios" incluyen servicio doméstico; no en Bolivia ni Ecuador.

Para este estudio se clasificaron los bienes y servicios en cuatro categorías (el orden creciente de 1 a 4 refleja una mayor participación de las pequeñas unidades en su comercialización y producción), la elasticidad ingreso de la demanda dirigida a las pequeñas unidades urbanas de hasta cuatro trabajadores, resulta muy superior a la unidad y resulta mayor en los hogares más pobres (cuadro 2.8).

Dos conclusiones:

- i. "Aunque la clasificación de los bienes y servicios de consumo en cuatro categorías según el grado de informalidad en la oferta de los mismos, muestra que aquellos básicamente informales son de utilización marginal en el total", "tienen, no solamente a nivel global sino también... particularizando por rubros, elasticidades ingreso mayores que aquellos producidos por unidades formales"¹.
- ii. Aunque la elasticidad ingreso de la demanda resulta mucho mayor en los hogares pobres, en un alto porcentaje el mercado se origina en los hogares medios y altos: así, para los bienes y servicios de la categoría 3, los cinco deciles más pobres generaban apenas el 17% de la demanda y, en cambio, la originada los dos deciles más altos representaba el 55%. En el caso de la categoría 4, los 5 deciles más pobres representaban el 11% de la demanda y los 5 deciles más ricos el 64% de la misma (cuadro 2.8).

En Colombia, la demanda dirigida a los trabajadores urbanos por cuenta propia exhibe una elasticidad ingreso, frente al PIB urbano, de 1.73. Aunque esta conclusión no es estrictamente comparable a la anterior, sí es claro que muestra un fenómeno de idéntico sentido: los bienes y servicios ofrecidos por los productores populares tienen demandas estrechamente ligadas al comportamiento del conjunto de la economía, tienen sus mayores elasticidades ingreso en los estratos más bajos de la población y sus mayores volúmenes de demanda en los sectores medios y altos del resto de la economía².

La validez general de la dependencia funcional de la demanda frente a los ingresos agregados de los hogares resulta indiscutible. No ocurre lo mismo con su dependencia de los estratos más altos de la demanda. Este resultado, basado en las cifras del Uruguay, puede ser objetado: depende de la canasta de bienes

1 Rosa Grosskoff, Alicia Melgar: *Sector Informal Urbano: Ingreso, Empleo y Demanda de su Producción, el Caso Uruguayo*. Montevideo, agosto de 1988, PREALC, Seminario final del proyecto "Políticas para el sector informal", OIT/PNUD, RLA/86/032, Santiago, 24-26 de mayo de 1989, p. 12.

2 En países en los cuales la producción de origen artesanal ha tenido tradicionalmente un peso macroeconómico importante, como Italia, el volumen y calidad de productos de las pequeñas empresas logra conquistar mercados internos muy sofisticados y mercados de exportación; en estos casos, incluso en períodos de recesión interna, las empresas pequeñas de este tipo pueden conservar un dinamismo muy por encima del promedio de la economía. En América Latina este fenómeno es apenas medianamente cierto en algunos países, debido a la mínima tendencia histórica a transformar la producción artesanal en producción industrial.

Cuadro 2.8
URUGUAY, MONTEVIDEO.
ELASTICIDADES INGRESO Y ORIGEN SOCIAL DE LA DEMANDA
POR CATEGORIAS DE PRODUCTOS

Elasticidad Ingreso de la Demanda por categoría de bienes y deciles de hogares

Cate- goría	Deciles de gasto per cápita de los hogares										Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1	1.29	1.26	1.23	1.19	1.21	1.25	1.19	1.21	1.18	1.09	1.06
2	0.48	0.50	0.53	0.56	0.55	0.54	0.60	0.60	0.71	0.81	0.78
3	4.63	3.91	2.97	3.34	2.22	2.60	1.81	1.52	0.85	1.62	1.62
4	21.34	9.15	5.55	4.00	5.15	2.99	2.51	2.27	1.43	1.22	2.19

Proveniencia (%) de la Demanda por categorías de bienes y deciles de hogares

Cate- goría	Deciles de gasto per cápita de los hogares										Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1	4.3	4.9	5.9	7.0	7.6	8.1	10.1	11.2	15.2	25.8	100
2	6.0	6.5	7.1	7.8	8.7	9.8	10.4	12.0	13.4	18.3	100
3	1.7	2.3	3.5	3.6	5.9	5.6	9.5	12.8	30.2	25.0	100
4	0.5	1.2	2.3	3.7	3.2	6.0	8.5	10.7	22.5	41.3	100

Fuente: Rosa Grosskoff, Alicia Melgar. *Sector informal urbano: Ingreso, Empleo y Demanda de su producción. El caso Uruguayo*. Montevideo, agosto de 1988. PREALC, Seminario final del proyecto "Políticas para el sector informal", OIT/PNUD RLA/86/004. Santiago, 24-26 de mayo de 1989. Las elasticidades provienen directamente del cuadro; la distribución porcentual de la demanda por deciles se extrajo elaborando las cifras del cuadro (que se refieren al consumo medio por hogar y por categorías de bienes).

Nota: Los bienes y servicios se clasificaron en cuatro categorías:

Categoría 1: De producción y comercialización predominantemente formal (algunos alimentos, vivienda, transporte, salud, algún vestuario, electrodomésticos, matrículas de enseñanza privada)

Categoría 2: De producción formal y comercialización compartida (algunos alimentos, vestuario, muebles, etc.)

Categoría 3: De producción y comercialización compartida (servicios de tintorería y lavado, enseñanza de idiomas, pescado, algún vestuario)

Categoría 4: De producción y comercialización predominantemente informales (peluquerías, reparaciones, mantenimiento del hogar, modistas, sastres).

El empleo informal se define, en este caso, como el compuesto por cuentas propias, ayudantes familiares y asalariados y patronos de unidades de hasta cuatro ocupados (se excluyen profesionales y técnicos independientes).

y servicios escogida en el estudio; Uruguay no es América Latina. Bien apreciado, ese ejemplo conduce, más bien, a dos conclusiones: Permite cuestionar, en primer lugar, la idea de que, en las condiciones actuales, el mercado para la

pequeña producción urbana está constituido exclusivamente por los segmentos más pobres de la población. Pero, en segundo lugar, demuestra también que, con tal que los ingresos de los más pobres aumenten, la demanda dirigida a la economía popular podría expandirse aún más rápidamente.

Pero, sobre todo, esa demanda parece ser función de la masa salarial pagada en la economía.

En el caso urbano de Colombia, donde la demanda dirigida a los trabajadores independientes resulta relativamente elástica frente a la masa salarial total¹, los estudios realizados han llegado a las siguientes conclusiones: "Los ingresos laborales no asalariados... dependen de la demanda por la producción no asalariada, que, a su turno, es función de la masa salarial. La elasticidad media es superior a la unidad"².

En Uruguay, donde los cálculos se refieren a las unidades de hasta cuatro ocupados en Montevideo, se ha llegado a corolarios similares: "la masa del ingreso del sector informal urbano depende básicamente del sector moderno y, más concretamente, de la masa de salarios de éste. Por sí sola esta variable explica en más de un 95%, el comportamiento (de la masa del ingreso informal, no quedando mucho margen para que otras variables influyan en la evolución del mismo"³.

Debido a ello, la masa de ingresos obtenidos por las pequeñas unidades oscila, en América Latina, procíclicamente con la masa de ingresos laborales generada por el sector moderno de la economía.

Por otro lado, también han demostrado los estudios, especialmente los realizados en Colombia⁴, una muy baja elasticidad precio de la demanda por productos de la economía popular: 0.09. Esto significa que una reducción en los precios muy poco se traduce en incrementos de la demanda. Se acentúa así el comportamiento pro-cíclico de la producción popular.

Aunque la demanda depende también, secundariamente, de los ingresos generados por la misma economía popular, esta no es autosuficiente en materia de mercados.

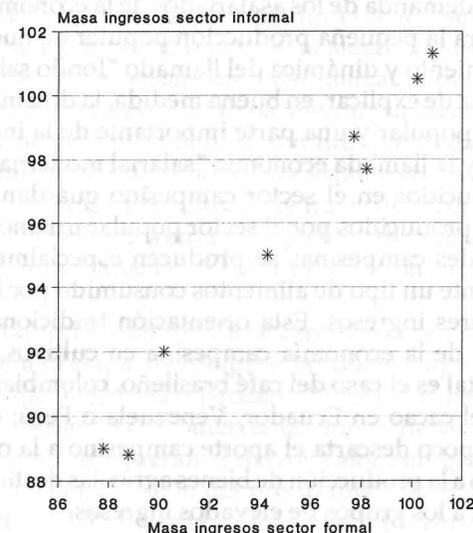
1 Se planteó una relación de la forma $D=K \times M^e$, donde: D: demanda monetaria dirigida a los trabajadores independientes (empleo x ingresos medios medida a precios constantes); M: masa salarial a precios constantes; K: constante; e: elasticidad de la demanda frente a la masa salarial. Se utilizaron a series trimestrales durante 10 años referidas a las cuatro principales ciudades. La elasticidad resultante fue $e=1.2$ ($t=9.6$) con $R^2=0.85$. Cfr. Hugo López y otros. *El sector informal en Colombia: estructura, dinámica y políticas*. Universidad de Antioquia. Medellín, mayo de 1986, p. 147 y ss.

2 *Ibid.*

3 Rosa Grosskoff, Alicia Melgar. *Sector informal urbano; ingreso, empleo y demanda de su producción, el caso Uruguayo*. Montevideo, agosto de 1988, REAL, Seminario final del Proyecto "Políticas para el sector informal", OIT/PNUD, RLA/86/032, Santiago, 24-26 de mayo de 1989, p. 43.

4 López Hugo y otros. *El sector informal en Colombia: estructura, dinámica y políticas*. Universidad de Antioquia, Medellín, mayo de 1986, p. 147 ss.

Gráfico 2.1
AMERICA LATINA
DEPENDENCIA FUNCIONAL ENTRE LA MASA DE INGRESOS
LABORALES DE LA PEQUEÑA PRODUCCION
Y LA DEL SECTOR CONVENCIONAL



Fuente: PREALC, *La evolución del mercado laboral entre 1980 y 1987*, PREALC/328, octubre de 1988, cuadro 9.

Nota: Pequeña producción comprende a los trabajadores vinculados a las unidades de hasta 5 personas. El sector convencional comprende a los vinculados a empresas privadas de más de 5 personas o al sector público.

Un simple ejercicio aritmético, basado en las cifras agregadas que, para América Latina estima PREALC, permite estimar órdenes de magnitud. Se basa en dos supuestos:

- i. Que la demanda por bienes y servicios originados en las pequeñas unidades, proviene exclusivamente de la masa urbana de ingresos laborales (de la suma de los generados en el sector moderno y los generados por las pequeñas unidades urbanas).
- ii. Que las propensiones medias a consumir este tipo de productos son iguales para los trabajadores del sector moderno y del sector informal e iguales a las propensiones marginales. En estas condiciones, el porcentaje de la demanda originado en el propio sector resulta igual al peso del mismo en la masa total de ingresos laborales.

Así las cosas, el 24% de la demanda dirigida a las unidades de hasta 10 personas sería un mercado interno al sector; el 76% provendría del resto de la

economía urbana. Para las pequeñas unidades de hasta cinco personas la demanda endógena sería del 12% y la demanda externa sería del 88%¹.

Naturalmente, la magnitud relativa de esa demanda endógena puede resultar ligeramente mayor si se considera que la propensión al consumo puede ser mayor en el caso de la propia economía popular.

La capacidad de demanda de los asalariados de la economía "moderna", es muy importante para la pequeña producción popular de nuestra Región, por lo que el comportamiento y dinámica del llamado "fondo salarial", se convertirá en variable capaz de explicar, en buena medida, la dinámica de la pequeña producción urbana popular y una parte importante de la indisoluble unidad existente entre ésta y la llamada economía "salarial moderna".

Los bienes producidos en el sector campesino guardan un considerable paralelismo con los producidos por el sector popular urbano:

- * En las unidades campesinas se producen especialmente alimentos, y particularmente un tipo de alimentos consumido por los sectores urbanos de menores ingresos. Esta orientación tradicional no descarta la participación de la economía campesina en cultivos, por ejemplo, de exportación; tal es el caso del café brasileño, colombiano, ecuatoriano o mexicano; del cacao en Ecuador, Venezuela o Perú; o del algodón en México. Tampoco descarta el aporte campesino a la oferta de insumos industriales o a la producción de bienes agrícolas destinados, con alguna exclusividad, a los grupos de elevados ingresos.

Aparte del autoconsumo campesino, es oportuno anotar que "en cuanto a los alimentos de origen campesino ocurre que, a medida que aumenta el ingreso de los grupos de demanda, el gasto relativo en este tipo de productos es cada vez menor, y pierde importancia en la medida en que aumenta el nivel de ingreso"².

- * Ahora bien la formación de precios en el sector agrícola es más compleja; valga la pena incluso subrayar cómo en el modelo económico prevaleciente hasta hace poco en la mayor parte de nuestros países, se supone que la economía campesina debe "contribuir" al abaratamiento de los "bienes salariales" con el objeto de favorecer así el desarrollo urbano liderado por la industria manufacturera. Se genera así un canal relativa-

1 Definamos a M: la masa total de ingresos laborales urbanos; b) Mi: la generada por el sector íésimo (definida para el tamaño de la empresa); c) (M-Mi): la generada por fuera del sector. Si $M_i = pM = pM_i + p(M - M_i)$, donde (p) es la propensión media y marginal a consumir bienes y servicios del sector (i), igual para todos los trabajadores de todos los sectores, se sigue que el porcentaje de la demanda del sector (i) originado en el propio sector viene dado por: $aM_i / aM = M_i / M$. Es decir, es igual al porcentaje de la masa de ingresos laborales del sector en la masa de ingresos laborales totales. Para 1987, PREALC, estimaba estos últimos así: empresas de 1-10 trabajadores: 23.9%; empresas de 1-5 trabajadores: 12.1%. Cfr.: PREALC, *La evolución del mercado laboral entre 1980 y 1987*. PREALC/328, octubre de 1988, cuadro 10.

2 *Agricultura Campesina*. p. 40. El subrayado es nuestro.

mente estructural de transferencia de valor desde el campesinado, productor de alimentos populares, hacia el proletariado, como resultado del cual los costos de la industria manufacturera se reducen y producen el doble efecto de mejorar la competitividad de ese sector y de incrementar las rentas (casi siempre monopólicas) de tal actividad.

Pero, por otro lado, para el campesino individual resulta imposible influir en los precios de mercado; y todavía más: ni siquiera puede asumir opciones consecuentes frente al comportamiento del mercado, pues sus posibilidades técnicas de migrar hacia nuevos cultivos, de romper frente a tradiciones o de readecuar sus estructuras productivas, son muy limitadas, por lo cual no es extraño que ante caídas en los precios (y por lo tanto en los ingresos) los grupos campesinos no tengan otra alternativa que tratar de recuperar la caída en sus ingresos mediante incrementos en la producción¹. Se constituye así un peligroso círculo vicioso, muy parecido al de la producción urbana en períodos de crisis recesiva.

Además, la producción campesina se caracteriza por su participación casi exclusiva en la primera etapa del complejo productivo agropecuario² que llega hasta tener el producto agrícola o pecuario "fresco"; el hecho de estar marginado de las etapas posteriores (comercialización y transformación lo deja por fuera de los módulos que generan el mayor valor agregado y que participan más directamente en la formación del precio final. Finalmente, al limitarse el campesino a esa etapa del proceso está más sujeto a los efectos de la estacionalidad propia de la actividad agrícola.

2.2 VARIACIONES EN LA COYUNTURA

Establecido así un cuadro general de la dinámica propia del mercado atendido por la pequeña producción popular, podemos analizar su comportamiento frente a las variaciones coyunturales.

La demanda:

Un conjunto de productos que presentan alta elasticidad ingreso y baja elasticidad precio se caracterizará entonces por su naturaleza fuertemente

- 1 Es clásico el análisis que se ha hecho al respecto: frente a la caída de los precios la producción capitalista reduce su participación en el mercado al no obtener la tasa de ganancia media; el campesino, por el contrario, no tiene alternativa diferente, al menos en el corto y mediano plazo, que incrementar su trabajo para satisfacer sus necesidades mínimas de subsistencia; trata entonces de recuperar con el incremento del volumen producido lo que ha perdido por conducto de los precios.
- 2 El denominado "agrobusiness" está conformado, básicamente por cuatro "módulos": Insumos, Producción agropecuaria, Distribución y Agroindustria rural; cada uno de ellos, según Eugenio Giovannardi participa en la generación global del valor agregado, en las siguientes proporciones: 15% para los insumos (que incluyen crédito), 12% para la producción agropecuaria (tomado en su sentido estricto), 27% para la distribución y 35% para la transformación agroindustrial del producto.

pro-cíclica: cuando la economía crece y la masa salarial se incrementa, la demanda por productos de este tipo se incrementa más que proporcionalmente; pero cuando la economía se debilita y el fondo salarial decrece, la demanda por productos de la economía popular cae vertiginosamente.

Los productos del sector campesino son, en su mayoría, bienes de baja elasticidad ingreso; tienen la ventaja de ser menos propensos a las variaciones del ingreso (de hecho, durante la crisis de los años 80, los efectos recesivos se sintieron mucho menos en el sector agropecuario¹), pero tienen la desventaja de estar orientados a sectores de bajos ingresos, caracterizados en nuestro medio por su baja dinámica; incluso, muchos productos de la economía campesina actual tienen elasticidades negativas con respecto al ingreso, pues son productos que ven reducido su consumo en la medida en que sus demandantes tradicionales mejoran sus ingresos y tienen acceso a productos más apetecidos.

La oferta:

Existe en las economías de LAC una tendencia histórica, virtualmente estructural, a generar una fuerza de trabajo excedente, base fundamental de las pequeñas formas de producción popular; sectores populares, que ante la dificultad de encontrar empleo asalariado en el sector empresarial convencional de la economía, buscan producir, en forma independiente, artículos y servicios intensivos en mano de obra y normalmente poco exigentes en capital y tecnología.

Incluso, en condiciones normales, una parte importante de estos productores populares no son estrictamente expulsados del sector asalariado "moderno", sino que está compuesta por trabajadores con experiencia y calificación, que deciden independizarse en busca de mejores ingresos.

Ahora bien, en períodos de recesión, el despido creciente de trabajadores del sector "moderno" genera una gran presión sobre las formas de producción popular: el creciente ejército del desempleo se traduce, por una parte, en incremento de las formas más precarias de producción y por lo tanto en un incremento global de la oferta, que, si bien no se traduce normalmente en radicales caídas de precios, sí tiende a traducirse en caída de ingresos para cada productor individual², generada por la disminución del fondo salarial de la economía "moderna", fuente básica de su demanda, y por el aumento de su propia oferta.

Los efectos de la crisis sobre el sector agrícola, y particularmente sobre el sector campesino presentan algunas diferencias importantes. Decíamos atrás que en términos comparativos, el sector rural tiene durante los años 80 un

1 Cf. *Rural Poverty*, Anexo V.

2 El productor popular sabe que al bajar precios en muy poco logrará incrementar sus ventas; tiende por lo tanto, más bien, a alargar su jornada (sobre todo los vendedores callejeros) o a duplicar su esfuerzo de ventas, para compensar el estrechamiento de la demanda.

comportamiento menos crítico en términos de empleo e ingresos que la producción urbana:

Durante la crisis de los años 80 la agricultura tuvo un desempeño mejor que el resto de los sectores económicos. Esto se refleja en el hecho de que el PIB agrícola creció entre 1980 y 1989 en un 2.1% al año, en tanto que el PIB no agrícola lo hizo sólo en un 1.1% en el mismo período.

Al mismo tiempo, el crecimiento del 0.6% anual del empleo agrícola indica que el producto medio por trabajador habría aumentado al ritmo de 1.5% al año.(...)

La estructura del empleo agrícola favorece una cierta estabilidad en el mercado de trabajo. De acuerdo a estimaciones, un 60% de los ocupados en la agricultura latinoamericana son pequeños productores y sus familiares, que poseen reducidas extensiones de tierra dedicadas a la producción de alimentos para la subsistencia y el mercado interno. En este sentido, este grupo ocupacional no está expuesto a las fluctuaciones coyunturales en la demanda de empleo, y por ello, por ejemplo, el desempleo no es una categoría válida para analizar sus potenciales problemas de empleo como en el caso urbano. (...)

Sin embargo, los ocupados en la agricultura son un grupo heterogéneo en el cual hay que considerar también la situación de los trabajadores sin tierra, asalariados en forma permanente y temporal. Estos trabajadores fueron golpeados aparentemente en forma dura por los efectos de la crisis sobre el mercado de trabajo, no en el nivel de empleo sino en el de sus ingresos. En efecto, durante la década, los salarios reales en la agricultura disminuyeron en promedio alrededor del 20% para toda la región¹.

Así pues, en el sector rural el grupo más lesionado con la crisis lo encontramos en el sector asalariado (campesinos sin tierra), que debe afrontar una fuerte caída en el nivel de empleo y, en íntima relación, en el nivel de salarios. El productor parcelario se enfrenta a mercados con muy baja elasticidad precio de la demanda, que frente a cualquier síntoma de saturación ven caer radicalmente sus precios, debiendo, como decíamos atrás, incrementar su esfuerzo productivo para compensar sus ingresos mínimos de subsistencia; por otro lado, su creciente orientación hacia el mercado y su cada vez menor autonomía alimentaria, lo hace más vulnerable ante los mecanismos de un mercado que él, individualmente, está muy lejos de poder controlar.

En el sector urbano la crisis se agrava profundamente pues una oferta productiva popular creciente se enfrenta crónicamente a una demanda cada vez menor, y esta es la radiografía latinoamericana de los años 80.

Pero no se trata de una relación mecánica simple: no se trata de que la población excedente (la fuerza laboral que no encuentra empleo asalariado en el sector moderno), sin empleo, deba escoger entre seguir en el desempleo o dedicarse al montaje de pequeños negocios, de acuerdo con el modelo de

1 PREALC, *Empleo y Equidad*, p. 25.

Harris-Todaro, de tal manera que en el equilibrio, el flujo hacia empleos independientes termine por igualar los ingresos con el salario probable¹.

Durante las primeras fases de la urbanización ese modelo probablemente describía bien la dinámica del empleo informal: los migrantes recién llegados a las ciudades, los que no podían conseguir empleo en el sector moderno de la economía, nutrían las huestes de una pequeña economía popular sumamente precaria.

Pero, allí donde la urbanización se ha consolidado, el proceso, la transformación de la mano de obra excedente en cuentas propias o microempresarios, no opera automáticamente sino que parece asumir la forma de un ciclo de vida que rige la entrada a aquellas actividades que cuentan con una demanda sólida y consolidada y que presentan algunas barreras a la entrada:

- i. Los jóvenes se inician generalmente como asalariados (alternativamente como ayudantes familiares); si este tipo de empleo falta se convierten en desempleados (no tienen ni la experiencia ni los ahorros suficientes para montar pequeños negocios eficaces).
- ii. Son, a continuación, rotados velozmente entre empresas de distinta talla hasta una edad cercana a los 35 años y luego expulsados definitivamente hacia empleos independientes.
- iii. Son, así, los trabajadores adultos y con experiencia, quienes se dedican (como cuentas propia y microempresarios) al montaje de pequeños negocios.

La creación de las pequeñas unidades populares se hace entonces por adultos con experiencia y dotados de pequeños ahorros adquiridos durante la fase asalariada de su ciclo de vida. La eficiencia de esas microempresas depende de la dotación de recursos (ahorros de trabajo y calificación). Los bajos salarios de los jóvenes asalariados contribuyen a la rentabilidad de las mismas. Las empresas montadas por los más pobres son más precarias. Este ciclo de vida ha sido señalado e ilustrado estadísticamente para Colombia² y Brasil³.

1 Modelos así han sido diseñados por Utoff, Andreas y Riveros, Luis. La curva de Phillips y el sector informal urbano, Chile 1964-1981. *Cuadernos de economía*. No. 62, abril de 1984, Universidad Católica de Chile. Ver también Rivas Infante, Castro, *Métodos alternativos de proyección del empleo: un modelo global de simulación del empleo urbano segmentado (SEUS)*. CORDIPLAN/OIT. Caracas, 1983.

2 Londoño, Juan Luis, Ciclo de vida, relaciones contractuales y el rol de los jóvenes en el mercado de trabajo, *Coyuntura Económica*, Bogotá, septiembre de 1986. Ver también Hugo López, *Trabajadores independientes, ciclo de vida laboral y seguridad social en Colombia*. Universidad de Antioquia, Medellín, enero de 1990.

3 André Schuster. *Emploi et crise: une évaluation de la situation de l'emploi dans six métropoles Brésiennes*, Coloque "Politiques d'ajustement et recompositos sociales dans le tiers monde, GREIT-IEDES. París, mimeo, febrero de 1988. Schuster anota que en las seis metrópolis brasileñas estudiadas (Fortaleza, Recife, Salvador de Bahía, Belo Horizonte, Río y Sao Paulo. "La tasa de salarización (los empleos asalariados como porcentaje del empleo total de cada grupo de edad) son máximas en los grupos etáreos de 18 a 24 años (entre 85 y 95%), para declinar

A corto plazo, las crisis aumentan el desempleo y, con retraso, fomentan la creación de pequeñas unidades sumamente precarias. Las recuperaciones producen un reflujo parcial de los trabajadores independientes hacia los empleos asalariados.

Las crisis, aceleran, después de un cierto retraso, el montaje de las microempresas más precarias; los auges, producen una desaceleración (se desmontan empresas precarias y sus gestores obtienen empleos asalariados).

Tres momentos pueden distinguirse en este proceso:

- i. Primero crece el desempleo y/o caen los ingresos laborales de los ya ocupados.
- ii. Con cierto retraso, que depende de la magnitud de la crisis, las familias más pobres tratan de compensar el deterioro de su situación elevando su participación laboral, mediante la incorporación de fuerza de trabajo secundaria (niños, jovencitos, mujeres). Este tipo de personal difícilmente encuentra empleos asalariados, sobre todo en periodos críticos; el desempleo tiende a aumentar aún más.
- iii. La alternativa al desempleo son las actividades independientes más precarias (aquellas que, como las ventas callejeras, presentan menores barreras a la entrada).

Resultado final: un aumento en el desempleo y/o un auge de los empleos independientes más precarios. Cuál de los dos predomine depende de las resistencias (cultural, entre otras), que cada país oponga a la "informalización más precaria". En general, las tasas de desempleo abierto en América Latina aumentaron apenas levemente con la crisis y el ajuste se produjo, sobre todo, por la vía de una informalización precaria y marcada. Pero también se produce un relativo freno a las tradicionales tendencias migratorias del campo a la ciudad, en la medida en que la actividad agropecuaria campesina ofrece niveles mínimos de autosubsistencia y en que su capacidad de absorción laboral¹ (a costa, claro está del subempleo) es relativamente atractiva en periodos de aguda crisis.

Pero si el círculo de la recesión es un círculo vicioso, el de la recuperación podrá asumir un signo contrario, pues el crecimiento global de la economía implica un repunte de la masa salarial, y con ella de la demanda por productos populares rurales y urbanos; al mismo tiempo se genera un repunte en la demanda por mano de obra asalariada en el sector convencional "moderno", la cual regresa del sector productivo popular al empleo asalariado. Crece pues la demanda por alimentos básicos y por productos y servicios de la economía popular urbana, disminuye la oferta de esta última (especialmente de la más

progresivamente y alcanzar entre el 45% y el 55% para los trabajadores de más de 60 años". *Op. Cit.*, p. 38.

1 El empleo agrícola creció durante los 80 en algunos países como México y Brasil, permaneciendo estable en otros como Chile. Cf. *FAO Rural Poverty*, Annex II, 1988, p. 26.

precaria y menos competitiva) y pueden así aumentar los ingresos de los campesinos y de los productores populares urbanos que permanecen en sus propios negocios.

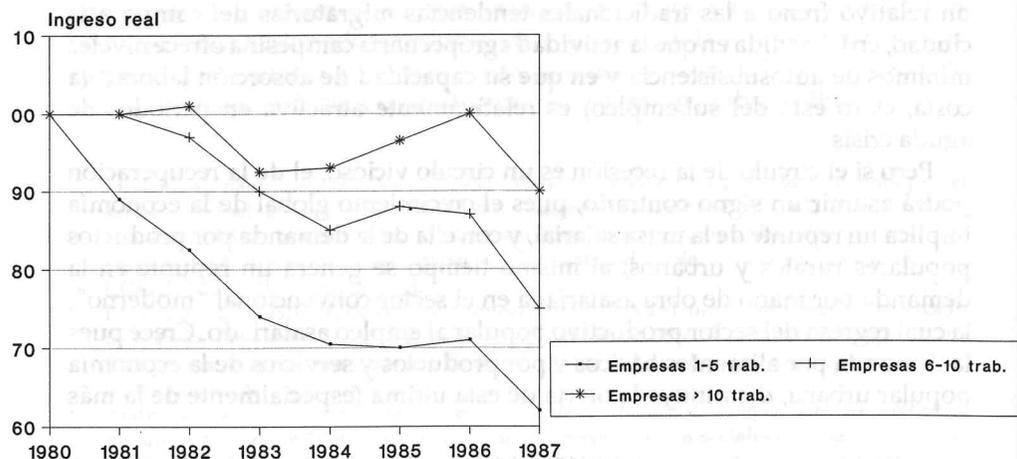
2.3 LOS INGRESOS PER CAPITA.

Las crisis (y los argumentos siguientes podrían invertirse para una fase de auge) producen efectos diferentes sobre los ingresos medios, dependiendo del tipo de actividades: Los salarios son relativamente más rígidos en las empresas grandes y más flexibles en las chicas; los ingresos de la pequeña economía popular son extremadamente flexibles (gráfico 2.2)

- a. En el sector asalariado moderno producen, sobre todo desempleo. Predomina aquí un mecanismo Keynesiano de ajuste al ciclo, vía volumen de la ocupación. Las reglamentaciones legales y la organización sindical hacen que los salarios sean relativamente rígidos. Pero, claro, ello depende de los países. Allí donde la hiperinflación vacía de contenido las reglamentaciones laborales en materia de ingresos mínimos y de ajustes salariales, los salarios terminan también por caer.
- b. En la pequeña economía popular, aunque los asalariados son menos numerosos sus ingresos resultan, en cambio, extremadamente flexibles (predomina un mecanismo clásico de ajuste, vía remuneraciones).

Gráfico 2.2

AMERICA LATINA FLEXIBILIDAD MAYOR DE LOS INGRESOS PER CAPITA A MENOR TAMAÑO DE LAS UNIDADES PRODUCTIVAS



Fuente: PREALC, *La evolución del mercado laboral entre 1980 y 1987*, PREALC/328, octubre de 1988, cuadro 10

Las crisis comprimen la masa salarial (el empleo y/o los salarios) y por tanto el ingreso de las familias. La demanda dirigida hacia las pequeñas unidades (dotada de una alta elasticidad ingreso) cae enormemente. Paralelamente aumentan las nuevas entradas a los empleos independientes y se multiplican las pequeñas unidades más precarias. La oferta agregada por las pequeñas unidades de todo tipo aumenta.

Se da, por tanto, un derrumbe de los ingresos medios de los cuentapropistas y pequeños patronos. Este efecto se transmite a sus asalariados: en general las leyes laborales operan aquí en menor medida y dejan la fijación de los salarios principalmente por cuenta de un mercado en el que la demanda está cayendo y el desempleo aumentando.

2.4 EMPLEO E INGRESO EN LOS HOGARES MAS POBRES

Como veíamos atrás, la pobreza está asociada en América Latina con el tamaño de los hogares (los de los pobres son más numerosos; los de las familias rurales son más numerosos) y con su composición étnica (tienen, relativamente más niños y más jóvenes). Su población en edad laboral es menor y tiene a su cargo un mayor número de personas. Paralelamente, sobre todo en el caso urbano, su tasa laboral de participación resulta muy baja (la de los adultos y sobre todo la de las mujeres está limitada por la atención a los niños) y su tasa de desempleo es mucho mayor.

En efecto, la fuerza de trabajo secundaria con que cuentan (jóvenes y mujeres) presenta las mayores tasas de desempleo en todos los países de la región. De un lado no llena los requisitos (edad, sexo, educación) requeridos por los empleos asalariados y no tiene acceso a las redes de información e influencias para obtenerlos. Del otro, la carencia de capital y la falta de experiencia y de educación les dificultan el montaje de pequeños negocios eficientes y sólo pueden dedicarse a las actividades por cuenta propia más precarias y de menor productividad, que fueron las más castigadas con la crisis de los años ochenta.

No es posible identificar la pobreza con la vinculación laboral exclusiva al sector de la pequeña economía popular. De un lado, porque los hogares urbanos en América Latina reparten sus trabajadores entre los dos sectores de la economía (el moderno y el de la pequeña economía popular). De otro, porque el sector moderno no se identifica exclusivamente con altos salarios (hay trabajadores mal remunerados). Tampoco la pequeña economía popular se identifica totalmente con la pobreza: coexisten, en su seno, actividades capaces de suministrar ingresos suficientes, las realizadas por personal capacitado con ciertos montos de capital, y actividades precarias, las realizadas sin capital y sin experiencia y educación.

Con todo, resulta innegable que los trabajadores de hogares más pobres ven bloqueado relativamente su acceso a los mejores empleos (los del sector asala-

riado convencional y los del sector popular más eficaz) y por ello deben escoger entre el desempleo o las actividades precarias por cuenta propia.

Un corolario, que retomaremos luego, se sigue de las anteriores consideraciones: el apoyo a la economía popular (en recursos físicos, en capacitación y en organización) al promover la creación y la mayor calidad de los empleos, puede contribuir así a aliviar la situación de los hogares más desfavorecidos.

3.

LA ECONOMIA POPULAR: CONCEPTO Y DINAMICA

No es fácil trazar una caracterización precisa de las formas de Economía Campesina y de Economía Popular Urbana. Son ambos, fenómenos profundamente arraigados en nuestros modelos socioeconómicos y en gran medida tributarios de estructuras históricas de muchos años; y tanto su dinámica como su actual precariedad tienen los mismos orígenes en un diseño del desarrollo que ha privilegiado por decenios la producción en gran escala, la mecanización intensiva, el divorcio entre producción campesina y transformación agroindustrial, que ha despreciado todo intento de desarrollo de tecnologías apropiadas y que ha considerado que sólo la relación salarial se adecua a los requerimientos modernos del crecimiento y del desarrollo, y todo ello en un contexto que ha venido identificando en el desarrollo manufacturero el núcleo dinamizador del conjunto productivo social.

Si bien la aplicación al fenómeno de un "nombre" específico puede ser cuestión de importancia secundaria, sí es conveniente sustentar brevemente el que hemos escogido: **Economía Popular**.

Cada escuela o corriente que ha estudiado este fenómeno lo ha denominado de alguna manera: sector informal, microempresa, economía subterránea, artesanía, economía de los pobres, etc.

Cuando nosotros decimos **Economía Popular** queremos subrayar sus repercusiones sobre el sistema productivo (no sólo sus implicaciones sociales y culturales) y el hecho de ser un fenómeno propio de sectores pobres de la población. Queremos también ofrecer una aproximación que se aplique por igual a la producción de los pobres en el campo —campesinos— y a los productores urbanos.

La pregunta siguiente sería: ¿Qué tipo de producción es ésta y quiénes son sus agentes?

No está definida por el tamaño de las unidades productivas, porque a través de la asociación pueden conformar grandes empresas; **Manos del Uruguay**, modelo y prototipo de empresa popular productiva, está conformada por más de 1,000 productoras y es la principal exportadora de confecciones de su país. La organización campesina del valle del Yaqui, en México, es más grande, más

poderosa y más diversificada que la inmensa mayoría de empresas agropecuarias capitalistas de su país. La microempresa no es ni la única ni la más eficiente forma productiva en este campo. No están definidas por su carácter legal (formales o informales) puesto que muchas de ellas están plenamente legalizadas y todas deberían llegar a estarlo¹. Tampoco son formas de producción al margen del mercado, puesto que están integradas a él y viven en función suya.

Pero tampoco estamos haciendo referencia a las pequeñas empresas formadas por profesionales independientes (diseñadores, consultores, calculistas, etc.) que responden a una dinámica muy diferente del proceso socio-económico que estamos analizando, y cuyos miembros no están comprendidos (al menos no necesariamente) dentro de la población pobre, objetivo de nuestra propuesta.

Nos estamos refiriendo a formas productivas de los pobres, tanto en el campo como en las ciudades, dentro de un contexto social específico y bajo modelos de desarrollo incapaces para incorporarlos al proceso productivo. Trataremos entonces de precisar sus rasgos determinantes.

El concepto de Economía Popular subraya el hecho de que ante las carencias de la economía moderna, la iniciativa popular ha desarrollado una economía a la vez alternativa y articulada a la economía "moderna" o capitalista. Situada hasta ahora, en gran medida, al margen del reconocimiento y del apoyo del Estado, esa economía se ha basado principalmente en las ventajas comparativas de la pequeña escala. Comparte también sus desventajas. Pero puede asociarse para superarlas.

El propio término "popular" no carece de dificultades: Podría sugerir, en primer lugar, que las clases populares viven sólo de la pequeña producción, que sería, así, una producción no capitalista, y supondría (según una lógica muy estricta de definición de clases) que los trabajadores asalariados no formarían parte del pueblo. Lo que está en cuestión, sin embargo, es el concepto de clases sociales hoy: de hecho, todos los hogares, incluyendo los más pobres reparten su fuerza laboral entre los dos sectores, el moderno (capitalista) y el popular. Se trata de una repartición transitoria: el desarrollo del capitalismo en América Latina no ha logrado fijar² a las clases trabajadoras en la condición salarial y, al contrario, parece generar un ciclo de vida que lleva a los asalariados a establecerse, hacia el final de su vida laboral, de manera independiente en el sector de la economía popular.

1 Ni tampoco hace justicia, el afirmar que son los pobres los que monopolizan la "ilegalidad" o la informalidad; hay iguales o mayores niveles de evasión fiscal en la empresa grande, mayores niveles de sobrefacturación y subfacturación en importaciones y exportaciones, etc.

2 La expresión es de Bruno Lautier: "Fixation restreinte dans le salariat, secteur informel et politique d'emploi en Amérique Latine". *Revue Tiers Monde*, abril-junio de 1987. París.

Podría llevar, en segundo lugar, a la reivindicación de su autarquía del mercado, en nombre de una "democracia interna" y a fundar una especie de sueño utópico.

Son riesgos conceptuales que hay que asumir. Pero aun así, el concepto puede ser también la base de una herramienta eficaz contra la pobreza.

3.1 EL CONCEPTO DE LA ECONOMIA CAMPESINA

3.1.1 Es un fenómeno con raíces históricas muy marcadas

La clave para entender el fenómeno campesino en Latinoamérica, y en buena parte del Caribe, está en la estructura histórica de tenencia de la tierra y en el tipo de incorporación de la producción agraria a las estructuras del mercado.

Desde los días de la conquista española, Latinoamérica ha seguido el patrón colonial de ser abastecedor principal de materias primas para la metrópoli. La ocupación de enormes áreas de tierra por parte de propietarios individuales, sistema utilizado por la Corona para recompensar la colonización por la época de la conquista, sentó el patrón para la estructura de tenencia de la tierra en América Latina, en la cual el complejo latifundio-minifundio y la destrucción de los sistemas indígenas de tenencia fueron las notas dominantes. Este modelo inicial de desarrollo basado en la exportación era fuertemente dependiente de unos cuantos "commodities", minerales, granos, azúcar, café y algunos otros. Este modelo duró hasta 1930 en la mayor parte de los países latinoamericanos¹.

• La polaridad latifundio-minifundio:

Dentro de un contexto rural polarizado entre latifundio y minifundio y profundamente marcado por la orientación hacia la exportación de materias primas básicas con mínimas repercusiones sobre el propio mercado interno, se ha constituido en nuestra Región, a lo largo de siglos, una importante producción campesina.

Latinoamérica es hoy la Región del mundo en donde la tierra está más concentrada, derivándose de aquí no sólo el hilo conductor explicativo de la pobreza rural, sino las condiciones y estructuras mismas de producción campesina. Es una Región en la cual un 42% de la población rural debe acomodarse en el 3% de la tierra, y producir, sin embargo, entre el 40 y el 60% de la producción agraria regional.

La importancia cuantitativa del sector campesino en la Región es indiscutible y sus características continúan estrechamente ligadas a las estructuras de

1 FAO, *Rural Poverty, Annex II*. 1988, p.43. Es interesante observar cómo durante el siglo pasado varios gobiernos de la Región copiaron este modelo de recompensa por servicios prestados al Estado, dotando de enormes extensiones de tierras a quienes, desde las guerras de independencia, se hicieron acreedores a determinados beneficios del Estado.

tenencia de la tierra. Durante siglos la estructura agraria en los términos cuantitativos de su distribución, ha permanecido casi inalterada; los niveles de concentración de la tierra en la Región se muestran estables también durante los últimos 30 o 40 años, más bien con tendencia a mayores índices de concentración, como lo muestra el estudio de la FAO citado anteriormente:

Cuadro 3.1

EVOLUCION DEL INDICE DE CONCENTRACION DE LA TIERRA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. 1960-1981

País	Coeficiente de Gini		
	1960	1970	1980
Brasil	0.85 (1960)	0.84 (1970)	0.86 (1980)
Colombia	0.87 (1960)	0.86 (1970-71)	-
Costa Rica	-	0.83 (1973)	-
Repúb.Dominc.	-	0.79 (1971)	-
El Salvador	0.84 (1961)	0.81 (1971)	-
Grenada	-	-	0.69 (1981)
Guatemala	-	0.85 (1979)	-
Haití	-	0.50 (1971)	-
Honduras	-	0.78 (1974)	-
Jamaica	0.80 (1968-69)	0.82 (1979)	-
Panamá	-	0.78 (1971)	0.84 (1981)
Paraguay	-	-	0.94 (1981)
Perú	0.95 (1961)	-	-
Uruguay	0.83 (1966)	0.82 (1970)	0.84 (1980)
Venezuela	0.94 (1961)	0.92 (1971)	-

Fuente: FAO, o.c. p.49.

De todos los países del cuadro anterior sólo El Salvador presentaría alguna evidencia significativa de cambio positivo. Colombia y Venezuela parecen estables, y todos los demás han empeorado en mayor o menor medida sus indicadores de concentración de la tierra. Sólo un país de Asia y uno del Cercano Oriente presentaban por la misma época un coeficiente superior a 0.70.

El crecimiento demográfico de la población campesina y la mínima capacidad de expansión de lo que podríamos llamar el "área campesina" ha generado una progresiva fragmentación de las parcelas y, en consecuencia, una extensión promedio cada vez menor en ellas. Se calcula que hay hoy en América Latina

algo así como 13.5 millones de pequeñas unidades campesinas, en las cuales viven entre 60 y 65 millones de personas¹. Un estudio sobre Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá y Perú, mostraba cómo el número de minifundios crecía en las últimas décadas un 50% en tanto que su superficie sólo lo hacía en un 38%. La extensión promedio de la parcela campesina se estimaba en 2.4 Has. para los años 50; para 1980 esa extensión promedio se ha reducido a 2.1 has., tal como lo podemos apreciar en el cuadro 3.2.

A excepción de México, Perú y Nicaragua, todos los países allí analizados han visto reducir el tamaño promedio de sus parcelas campesinas durante los últimos años.

La fragmentación de las más pequeñas unidades y el incremento de las unidades de menos de 1 ha. es un rasgo común en la evolución de la estructura fundiaria de países como Panamá, Brasil, Costa Rica, Colombia, Honduras, Jamaica y Paraguay. En Panamá las explotaciones agrícolas de menos de 3 hectáreas pasaron de ser el 30.5% al 58.4% del total de explotaciones entre 1960 y 1980, mientras siguieron controlando sólo el 2.3% de la superficie. En Colombia las fincas de menos de 1 ha. pasaron de ser el 17.6% del total de explotaciones en 1954 al 23% en 1970/71, mientras usufructuaban sólo el 0.4% de la superficie agrícola. En República Dominicana el 36.7% de las unidades agrícolas tienen menos de 1 ha. y controlan el 1.9% del territorio cultivado. En Guatemala, en 1964, el 20.4% de las explotaciones tenían menos de 0.7 ha. y el 1% de la superficie; quince años después constituían el 31.4% del total y se repartían tan sólo el 1.3% del área. En Perú, las unidades de menos de 1 ha. casi se duplicaron entre 1961 y 1972, pasando de 292.920 a 459.724².

Ahora bien, el problema no es sólo de tamaño de la parcela, sino ante todo de calidad; se calcula que el "87% de los pobres rurales trabajan en suelos degradados, fuertemente inclinados, susceptibles a la erosión, con ubicación remota y marginalmente productivos"³.

El tercer problema radica en la forma de tenencia: buena parte del problema campesino en la Región se caracteriza por la presencia de formas precarias de tenencia, fenómeno que no sólo reduce los incentivos del campesino a introducir mejoras en la tierra, sino que los hace muy vulnerables ante los embates de sectores poderosos siempre interesados en ampliar la extensión de sus propiedades; el mismo estudio realizado por FAO en 6 países, ponía de presente que el 40% de tales campesinos no eran propietarios de su tierra. El 75% de los campesinos en Panamá tienen "formas precarias" de tenencia, el 46% en Paraguay, el 39% en Brasil y el 28% en Uruguay⁴.

1 Fabiola Campillo, *idem*, en DRI, o. c. p. 351. La FAO calcula 53 millones de personas, en 10-11 millones de predios, ocupando 20 millones de hectáreas y un promedio de 2 has. por familia.

2 Campillo, o. c. p. 351-352.

3 Fausto Jordán, *et al.* "Experiencias en la aplicación de estrategias para combatir la pobreza rural," en DRI, o. c. p. 134.

4 FAO, o. c. p. 70.

Cuadro 3.2
NUMERO Y TAMAÑO DE LAS PARCELAS PEQUEÑAS EN EL TIEMPO

País	Año	Máximo Tamaño Parcela (hectáreas)	Número Parcelas	(%) Parcelas	(%) Area	(%) Tamaño Promedio Parcela
ARGENTINA	1914	25.0	100,836	33.0	1.0	9.6
	1947		161,452	34.3	1.0	10.9
	1952		235,953	41.8	1.1	9.2
	1960		181,404	38.5	1.0	9.7
	1969		226,065	42.0	0.9	8.9
BOLIVIA	1950	5.0		59.3	0.2	
BRASIL	1940	5.0		21.8	0.5	
	1950		458,676	22.2	0.5	2.6
	1960		1,029,336	30.8	1.0	2.5
	1970		1,800,243	36.6	1.3	2.2
	1975		1,911,730	38.3	1.2	2.1
	1980		1,888,196	36.6	1.1	2.1
	1950	10.0	710,934	34.4	1.3	4.3
	1960		1,495,020	44.4	2.3	4.0
	1970		2,519,630	51.2	3.1	3.6
	1975		2,601,860	52.1	2.8	3.5
CHILE	1980		2,598,019	50.4	2.5	3.5
	1955	10.0	75,627	61.0	0.8	2.9
	1965		156,769	62.0	1.4	2.8
	1965	5 HBI*	189,529	81.0	9.7	
	1972			79.0	9.7	
	1976			71.0	9.7	
	1979	5,1 HBI*	254,925	75.0	14.6	
COLOMBIA	1954	10.0	648,115	71.0	6.9	2.9
	1960		925,750	77.0	8.8	2.6
	1970		859,884	73.0	7.2	2.6
COSTA RICA	1955	10.5	25,575	54.0	5.2	3.8
	1963		34,038	53.0	4.8	3.8
	1963	10.0	30,377	50.0	5.0	4.1
	1973		29,927	48.0	4.0	3.9
REPUBLICA DOMINICANA	1971	5.0	235,000	77.1	12.9	1.5
1981		314,700	81.7	12.2	1.0	
ECUADOR SIERRA	1954	10.0	234,596	90.0	16.0	2.1
	1974		280,974	87.0	18.0	1.9
EL SALVADOR	1950	5.0	140,473	80.7	17.4	1.4
	1961		193,298	85.3	14.5	1.3
	1971		234,941	86.9	19.6	1.2

Cuadro 3.2
NUMERO Y TAMAÑO DE LAS PARCELAS PEQUEÑAS EN EL TIEMPO

País	Año	Máximo Tamaño Parcela (hectáreas)	Número Parcelas	(%) Parcelas	(%) Area	(%) Tamaño Promedio Parcela
GUATEMALA	1950	7.0	308,000	88.0	14.0	2.4
	1964		364,879	88.0	19.0	2.5
	1979		547,574	90.0	16.0	1.8
HAITI	1971	5.0	593,325	96.0	78.0	1.1
HONDURAS	1952	5.0	88,997	57.0	8.0	2.3
	1966			47.0	6.0	
	1974		124,781	64.0	9.0	1.9
JAMAICA	1969	5.0		91.3	26.5	
MEXICO	1950	5.0	1,020,747	39.2	7.6	1.5
	1960	Privado	928,717	34.2	6.1	1.6
	1970		678,214	25.2	5.0	1.7
	1950	4.0	569,866	21.9	6.1	2.1
	1960		668,162	24.6	5.9	2.1
NICARAGUA	1970		951,878	35.6	8.6	2.1
	1952	7.0	17,943	34.8	2.3	3.0
	1963		51,936	50.0	3.5	2.6
	1971		37,500	43.8	2.2	3.5
	1978				2.0	
PANAMA	1983				5.4	
	1950	5.0	44,442	52.0	8.3	2.2
	1961		43,692	45.7	5.3	2.2
PARAGUAY	1971		41,307	45.3	3.7	1.8
	1943	6.0	45,426	48.1	8.0	2.7
	1956		68,716	45.9	1.0	2.4
PERU	1961		74,559	46.4		
	1961	5.0	699,427	82.9	5.2	1.3
	1972		1,083,775	77.9	6.6	1.4
URUGUAY	1951	20.0	35,841	42.0	1.8	8.3
	1961		38,829	45.8	1.9	8.0
	VENEZUELA	1950	5.0	125,990	54.7	1.2
AMERICA LATINA	1961		155,617	49.3	1.4	2.3
	1971		121,778	42.3	1.0	2.2
	1950	Parcelas	4,134,000			2.4
1980	pequeñas	7,949,000			2.1	

*Hectáreas básicas irrigadas: se usa un índice para convertir las hectáreas físicas a un patrón común de potencial productivo

Fuente: FAO, *Rural Poverty*, Annex II, p. 46-47.

Y, finalmente, encontramos los "campesinos sin tierra", como culminación de un proceso progresivo de descomposición de las formas tradicionales de producción campesina. El crecimiento demográfico, la expansión de la gran propiedad y el agotamiento de la tierra ha producido un nuevo fenómeno: cada vez menos ingresos de la población campesina más pobre provienen de sus tierras; una buena parte de ellos, simplemente ya no la poseen, pero también cuentan aquí aquellos cuyas propiedades, por lo pequeñas o agotadas, más bien son vivienda que parcelas productivas. Todos ellos deben hoy derivar su sustento de actividades diferentes a su producción parcelaria: trabajo asalariado, artesanía, etc. Los campesinos sin tierra representan ya el 39% de las familias campesinas en Brasil, el 64% en Costa Rica, el 77% en República Dominicana, el 37% en México y el 41% en El Salvador¹.

Concluimos, por lo tanto, que si en otras Regiones el problema es la escasez de la tierra (en Asia o el Cercano Oriente, por ejemplo), el problema en América latina es claramente otro: su concentración:

En Colombia, por ejemplo, se calcula que en 1984 existen 37 millones de has. distribuidas en 1.9 millones de predios; de ellos el 33% tienen menos de una ha., representando el 0.6% de la superficie raíz rural del país en tanto que el 0.2% de los predios tienen más de 1.000 has. y cubren el 26.9%; la extensión unitaria de estas propiedades que pareció disminuir entre 1960 y 1970 parece haberse elevado de nuevo hacia 1980. En Jamaica los predios de más de 200 has., representando el 0.2% del total de predios, abarcan el 44% de la superficie; en Panamá aquellos de más de 500 has. (0.1% de los predios) abarcan el 20%; en Paraguay y Brasil las cifras son más elocuentes: los predios de más de 2.500 has. (0.5% del total de predios), cubren en Paraguay el 35% de la superficie total, en tanto que los de más de 2.000 has. (0.4% del total de predios) cubren en Brasil el 35% de la superficie².

• La subordinación de lo rural a lo urbano:

La falta de dinamismo de este modelo rural dicotómico (latifundio improductivo vs. minifundio precario), obligó a buscar otros mecanismos capaces de generar condiciones de mercado interno (que complementaran y aun substituyeran el modelo exportador primario que poco contribuía a la creación de encadenamientos económicos internos) y de ofrecer alternativas productivas al creciente excedente de mano de obra campesina, y a la acumulación histórica de capitales.

Por tomar una fecha representativa, diríamos, con la FAO, que el modelo tradicional sobrevivió, con las lógicas variaciones nacionales, hasta 1930. Se planteó entonces el modelo industrializador, a imagen y semejanza de los patrones europeos y norteamericano: la acumulación de capital proveniente de

la actividad comercial y minera se destinó primordialmente al montaje de una industria caracterizada por la gran empresa y la alta inversión de capital. En este nuevo modelo se establecía la primacía del desarrollo urbano, liderado por el proceso industrializador, estableciéndose mecanismos estructurales de transferencia de valor desde el sector rural exportador (mediante su aporte de divisas) y productor de bienes de consumo (ahora llamados "bienes salario") y de materias primas, que subsidiaban a través del mecanismo de los términos de intercambio, el desarrollo del sector industrial.

El esquema proteccionista (que ofrecía al modelo su marco teórico), suponía la necesidad de producir una transferencia permanente de recursos sociales hacia la naciente industria, pues sólo en estas condiciones de "invernadero" (similares al período de lactancia de un recién nacido), podría aquella llegar a hacerse fuerte. Durante casi todo el siglo XX las sociedades latinoamericanas subsidiaron este sector industrial a través de los precios y a través de políticas positivas de transferencia (incentivos tributarios, crédito subsidiado, etc).

Este enfoque del desarrollo da un nuevo marco institucional a la ya tradicional pobreza de la población rural y muy particularmente al sector campesino; la prioridad urbana determina los criterios de inversión y gasto y el sector rural verá cómo se perpetúan, en la sociedad "moderna" sus múltiples necesidades básicas no satisfechas en áreas como salud, electrificación, vivienda, acueductos, educación, etc., con escasas oportunidades de generación de ingresos y una baja tecnología.

• La producción campesina y la modernización rural:

Hacia mediados del siglo, 1950-1960, el desarrollo de la industria comenzó a poner sobre el tapete la necesidad de una transformación de las estructuras agrarias, de forma tal que pudiera el sector rural convertirse en eficiente proveedor de las materias primas reclamadas por la industria. Fue la época de la Revolución Verde, del impulso a la agricultura "comercial" y, repitiendo muy de cerca la todavía reciente transformación industrial, también la modernización agrícola copió los modelos productivos prevalecientes en los países industrializados: mecanización, grandes escalas, fertilizantes y pesticidas químicos, homogenización genérica, alta inversión y trabajo asalariado.

Era la oportunidad que necesitaba el latifundio para incorporarse a la moderna vida productiva. El Estado se sumó en forma entusiasta al proceso de modernización de la agricultura y lubricó con incentivos, créditos, precios sustentados, obras de infraestructura, etc. este proceso.

Formas de tenencia que habían prevalecido hasta entonces (como la aparcería, la medianería, el peonazgo), y que articulaban la gran extensión con la economía campesina, fueron sustituidas por la relación salarial directa, moderada, sí, por la baja capacidad de absorción laboral del nuevo modelo.

A la producción campesina se le reserva, más por defecto que por iniciativa positiva, el papel de suministrar los bienes salario (alimentos populares espe-

1 FAO, o. c. p. 70.

2 FAO, o. c. p. 70.

cialmente) para el proletariado urbano. Permanece ausente de los grandes programas de fomento, del crédito institucional, de los mecanismos de transferencia tecnológica y de los grandes planes de comercialización. No en forma gratuita se le contraponía, también por defecto, a la agricultura moderna. Durante largos períodos se generaron procesos de deterioro de los precios relativos de la producción campesina, que se mantenían deprimidos como resultado de políticas explícitas de precios, por problemas de sobreoferta, o simplemente, por la debilidad del campesino individual al enfrentar el ciclo de la comercialización¹.

El empleo en las nuevas explotaciones comerciales no crecía en forma acelerada, o al menos no tan rápidamente como lo hacía su volumen físico de producción: la dinámica del mercado exigía niveles crecientes de productividad, la tierra se había encarecido, y se hacía imperioso tecnificar la producción para mantenerse competitivo y conservar tasas medias de ganancia. Para lograrlo se adopta un modelo tecnológico de alta inversión y de gran dependencia de insumos industriales, que produce incrementos de productividad con bajo empleo y frente a los cuales la parcela campesina (presionada a producir para el mercado) por su tamaño reducido y su topografía difícil de mecanizar, por la calidad de la tierra, por la falta de una acumulación de capital, por la carencia de alternativas tecnológicas adecuadas, e incluso por una selección frecuentemente inadecuada de cultivos, compite muy desventajosamente.

Se generan entonces conflictivas situaciones de tensión social; la presión demográfica del área minifundista campesina se hace explosiva al crecer más rápidamente que la tierra disponible. La nueva agricultura comercial no es capaz de absorber el excedente. Crece la presión de la gran propiedad sobre la parcela campesina.

La mano de obra excedentaria busca diversas alternativas: unos cuantos copan las pocas plazas laborales creadas por la llamada "agricultura comercial"; otros engrosan las corrientes migratorias orientadas (con mucho en forma mayoritaria) hacia las áreas urbanas (que se habían convertido en beneficiarias de las más importantes políticas económicas y sociales del nuevo desarrollo), y en forma minoritaria (y más en unos países que en otros) hacia zonas todavía disponibles para la colonización.

Unos pocos países habían realizado ya procesos de Reforma Agraria, entre los cuales debemos destacar a México y Bolivia. En los años 60 y a instancias de la Alianza para el Progreso se levantó en toda la Región, casi al mismo tiempo, esta bandera de la Reforma Agraria, cuyos resultados, 40 años después, sólo viene a mostrar niveles cuantitativamente significativos en 4 o 5 países.

1 En estos casos, el producto de la agricultura campesina no necesariamente llegaba al consumidor urbano a bajo precio (bien fuera insumo industrial o bien salario); pero el campesino sí recibía un bajo precio por su producto.

Había sucedido un cambio histórico, pues cada uno de los países de la Región se incorporaba, conservadas sus variantes nacionales, a la era moderna. La transformación de sus estructuras arcaicas era un hecho y, bien o mal, se había puesto cada uno por delante del desafío del crecimiento y del llamado desarrollo.

3.1.2 Aproximación conceptual

(a) La Economía Campesina como forma productiva

Ahora bien, el concepto mismo de economía campesina "comprende el segmento de la agricultura fundado en el trabajo familiar, donde la familia es el núcleo esencial, tanto en el ámbito de la producción como del consumo"¹. Diversas metodologías se han diseñado para medir en términos estadísticos la presencia e importancia de la economía campesina y de sus estratos básicos.

Nos referiremos pues a aquellas:

- formas de producción agropecuaria
- en las cuales la familia
- está ligada a la propiedad o al control de una parcela,
- de la cual obtiene sus ingresos básicos,
- cultivándola principalmente con su propia mano de obra familiar.

Mucho se ha escrito sobre las especificidades que diferencian la producción campesina. Desde Chayanov se viene analizando cómo la lógica de la producción campesina se articula alrededor de la satisfacción de sus necesidades familiares y no alrededor de la obtención de una ganancia, como sucede con la agricultura capitalista. De este presupuesto básico se derivan importantes corolarios:

Según Chayanov, los caracteres esenciales del comportamiento económico de la familia campesina son fundamentalmente diferentes de los de las granjas capitalistas en lo concerniente tanto a los precios que están dispuestos a pagar por la compra o el arrendamiento de la tierra, cuanto al interés que aceptan pagar para obtener préstamos de capital, o el precio al cual se hayan dispuestos a vender sus productos, etc. En condiciones en que las granjas capitalistas quebrarían, las familias campesinas pueden permitirse trabajar un número muy grande de horas, vender a precios inferiores, arreglárselas sin excedente neto, y sin embargo, año tras año, continuar explotando la tierra. Por estas razones, Chayanov concluye que el poder competitivo de las explotaciones familiares campesinas con respecto a las granjas capitalistas es mucho mayor del que habían previsto Marx, Kautsky, Lenin y sus sucesores².

1 CEPAL, *Agricultura campesina*, p. 28.

2 Daniel Thorner, "Una teoría neopopulista de la economía campesina: la escuela de A.V. Chayanov", en *Chayanov y la Teoría de la Economía Campesina*.

Si la familia campesina establece sus patrones de comportamiento alrededor de la satisfacción de sus necesidades, tendrá un comportamiento diferenciado con respecto a la economía capitalista:

- La intensidad de su trabajo no dependerá de la tasa de ganancia esperable sino de la cantidad de recursos necesarios para su supervivencia; "De ahí resulta -según Kerblay (comentando a Chayanov)- que la disposición de los factores de producción en la explotación, es decir el modo de organización de la unidad de producción, obedece a criterios subjetivos"¹.
- Estará dispuesta a pagar por la tierra, a reconocer intereses, a invertir, a utilizar maquinaria, etc. no en proporción a la renta que de tales inversiones espere, sino en función de sus necesidades de consumo². Por este motivo, según muestra Chayanov, los campesinos están dispuestos a pagar por las tierras "precios que exceden sustancialmente a la renta capitalizada"³.
- Sus necesidades estarán determinadas por el número de miembros que la compongan.

No son muy diferentes los conceptos en el estudio mencionado de la FAO, cuando afirma:

Por agricultura campesina se entiende aquella basada en todas aquellas propiedades que tienen, como lógica de producción, la subsistencia del productor. Esto implica satisfacer las necesidades del productor y su familia y de la propiedad misma, más que la maximización de las utilidades y la acumulación de capital.

En este contexto, el principal actor de la economía campesina es el pequeño productor. Este es un sector constituido por quienes operan propiedades basados en el trabajo familiar, en el cual el sistema asalariado sólo se usa ocasionalmente, y en el cual la familia es el núcleo de la producción y el consumo⁴.

Y, siguiendo idéntico hilo conductor, Schejtman plantea los siguientes corolarios:

En primer lugar, en igualdad de condiciones, el sector campesino se muestra dispuesto a entregar al resto de la sociedad los productos de su actividad a precios inferiores a los exigidos por los productores capitalistas, por la sencilla razón de que la unidad campesina, para emprender una actividad determinada, no necesita asegurarse de una tasa de ganancia mayor o igual a la de retorno esperada de actividades alternativas.

1 En "A. V. Chayanov: su vida, carrera y trabajos", en *Chayanov y la Teoría de la Economía Campesina*, p. 126.

2 Por esto, en épocas de caída de los precios, es frecuente que la agricultura capitalista detenga sus inversiones, y la economía campesina, por el contrario, incremente su esfuerzo productivo.

3 Chayanov, o. c. p. 58.

4 FAO, o. c. p. 88.

En segundo lugar, el sector campesino se encuentra en condiciones de valorizar (es decir, de emplear en tareas socialmente productivas) recursos que para la agricultura empresarial son marginales o simplemente no se conciben como tales: tierras de baja calidad, fuerza de trabajo intransferible, medios de producción de bajo costo y a veces también de ínfima productividad, etc.

En tercer lugar, los subsidios de energía que requiere la agricultura campesina para su funcionamiento son significativamente menores que los que necesita directa o indirectamente la agricultura empresarial, incluso si se intensifica en el uso de insumos requeridos para incrementar los excedentes alimentarios transferibles del sector campesino al resto de la economía.

En cuarto lugar, el grado de intensificación que puede lograrse en el uso de mano de obra es mayor en las unidades campesinas que en las empresariales y conduce, en igualdad de recursos, a generar un producto mayor por persona ocupable (aunque en períodos de amplio desempleo sea menor por persona efectivamente ocupada, lo cual es socialmente menos importante)¹.

Debemos diseñar un modelo de desarrollo que permita al campesino incorporarse al mercado sobre la base de su competitividad y no sobre la base de sus precariedades; que compita, no por vender más barato, sino por ser más eficiente. No puede ser el campesino quien, reproduciendo sus condiciones de pobreza, siga subsidiando al resto de la sociedad. La nueva estructura debe permitirle vender al precio justo, acceder a una tasa de ganancia igual a la de cualquier otro inversionista, tener acceso a tierras de buena calidad (o mejorar las propias), en síntesis crear una economía campesina de alta productividad.

• Limitantes de la economía campesina.

Algunos de los factores que inciden en forma directa y se constituyen en limitantes fundamentales de la economía campesina:

- * Ante todo sus restricciones frente a la tenencia de la tierra: tamaño y calidad de las parcelas.
- * Su orientación preferencial tradicional hacia los bienes salario.
- * Una política económica que privilegia el desarrollo urbano y la economía capitalista.
- * Un desarrollo tecnológico enfocado al desarrollo de la gran empresa capitalista agraria.
- * Su incapacidad de participar en otras las esferas del "agrobusiness" (insumos, transformación, distribución, comercialización).
- * La existencia de estructuras políticas marginantes.
- * La agricultura poco se benefició (y menos la agricultura campesina) con los créditos que originaron la deuda externa de la región; sin embargo hoy padece severamente sus consecuencias.

1 *Idem.* p. 78.

• Sobre el primer elemento hemos abundado ya en forma suficiente: el problema campesino es, antes que nada, un problema de tierra. No podrá haber una economía campesina próspera en tanto se mantengan las estructuras polares de concentración. Es de resaltar que, no obstante tales condiciones, el campesinado con una mínima porción de la tierra cultivable de la Región "provee una alta proporción de los alimentos básicos, y, en algunos países, de los productos de exportación; a su vez, participa activamente en el activo pecuario de las naciones, llegando en algunos casos al 80%. Además las unidades minifundistas han demostrado en diferentes estudios de casos en países de América Latina y África, que en muchos casos obtienen mayores rendimientos proporcionales que las grandes explotaciones, utilizan el capital de manera más eficiente y aprovechan mejor los recursos de mano de obra"¹; pero, de aquí no podemos extraer como conclusión la oda al minifundio precario, sino el diseño de una política de asentamientos campesinos sólidos, bien dotados de tierras y recursos, que permitan al campesino producir con todo su potencial.

• En tanto los campesinos sigan orientando su producción básica hacia productos de baja elasticidad ingreso, e incluso de elasticidad negativa, irán en contracorriente del crecimiento económico. A la larga, estas condiciones depresivas han terminado por bloquear el crecimiento en la producción de bienes alimentarios, en la medida en que los campesinos "restringieron su producción a los niveles más cercanos a su consumo y la inevitable transferencia de excedentes por las vías crediticias o comerciales. La producción de básicos se frenó o creció menos que la demanda dentro de esa lógica perversa"². En tales condiciones se hace imposible una acumulación de capital que permita la adaptación tecnológica, la renovación de equipos, el mejoramiento de la tierra, etc.

Para el campesino su integración al mercado ha sido, en estas condiciones, un arma de doble filo: ve en el mercado sus posibilidades de generar ingresos pero no dispone de los factores ni de los instrumentos institucionales para competir: no tiene tierra adecuada, no recibe el crédito que requiere, no dispone de tecnología apropiada. Pero entre tanto ha perdido su capacidad de ser autosuficiente.

La función que el desenvolvimiento económico le ha venido asignando a la economía campesina de producir los alimentos de consumo popular, particularmente productos perecederos, reforzada por las políticas del Estado explicitadas en la formulación del DRI de producir alimentos baratos para el consumo popular, ha ido colocando a nuestros campesinos en un callejón sin salida, al tener que competir con la agricultura comercial que paulatinamente está invadiendo el terreno de los bienes

1 Fabiola Campillo, o. c. p. 352.

2 Arturo Warman, "Los campesinos en el umbral de un nuevo milenio", en DRI, o. c. p. 39.

alimentarios con mayor eficiencia y sin poder encontrar mecanismos eficaces para contrarrestar las deficiencias del mercadeo, las crisis de sobreoferta y bajos precios y las adversidades climáticas.¹

No siempre concurre el campesino a los mismos mercados que la agricultura capitalista, pues su participación en la oferta agropecuaria maximizaría su competitividad en caso de concentrarse en aquellos productos en los cuales las técnicas productivas le ofrecieran ventajas competitivas ciertas; muchas veces, sin embargo, el campesino se encuentra compitiendo con empresas comerciales poderosas, que se benefician hoy de un modelo de desarrollo relativamente nuevo —que busca de alguna manera corregir el tradicional sesgo antiagropecuario del modelo anterior—. Este modelo, específicamente orientado hacia la gran empresa agropecuaria termina cercenando (por acción u omisión) buena parte de las posibilidades y potencialidades de la producción campesina, deteriorando así sus perspectivas de competitividad. Esto es bien claro en la orientación del crédito², en las políticas de sustentación de precios, en el tipo de maquinaria que recibe subsidios o exenciones tributarias, en los proyectos de irrigación, etc.

• Pero es el modelo en su conjunto el que da origen a un sistema económico discriminatorio:

Decía la IX Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura, reunida en 1987:

A diferencia de las décadas pasadas, no existe hoy en día un "modelo" de desarrollo que interprete los requerimientos y posibilidades de los países de la Región y constituya un marco para los programas económicos. Obviamente tampoco existe este marco para el papel del sector agropecuario. Sólo se observa un consenso creciente respecto del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, la importancia de las políticas macroeconómicas sobre la agricultura y **la influencia negativa de las políticas industrialistas de décadas pasadas sobre la agricultura misma**, [el subrayado es nuestro] que si bien favorecieron el crecimiento y la industrialización de ALC, tuvieron un sesgo contrario a la apertura económica³.

Estas políticas favorecieron durante décadas los altos precios de una industria manufacturera ineficiente, presionaron a la baja los precios de los bienes salario para hacer más competitiva la industria y para aumentar sus utilidades,

1 Tarcisio Siabato, Comentarios a la ponencia "Algunas reflexiones sobre los Programas de Desarrollo Rural Integrado" de Jorge Echenique, en DRI, o. c. p. 197.

2 "En Brasil el 36% del crédito agrícola altamente subsidiado en 1980 se orientó hacia las grandes haciendas. En Perú, el algodón y el arroz, que son cultivos casi siempre de tipo comercial, absorbieron el 64% del crédito estatal en 1980, en tanto que el trigo, el maíz, los frijoles y las papas, productos campesinos de la sierra, sólo recibieron el 19%" FAO, o. c. p. 44.

3 IX Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura, *Evolución reciente, perspectivas y potencial de la agricultura de las Américas en el contexto económico internacional*, Documento OEA/Ser.K/11.9.1. IICA/Doc.4/87. Ottawa, 1987.

orientaron las divisas producidas por la agricultura de exportación hacia la importación de equipos para el sector manufacturero, con frecuencia se mantuvieron tasas de cambio sobrevaluadas para elevar la protección efectiva de la producción nacional lesionando los intereses de la agricultura de exportación, etc. Se han generado así, durante muchos años, corrientes estructurales de transferencia de valor desde la agricultura hacia la industria. Sólo en períodos breves, en sectores y coyunturas muy precisas, el mecanismo de los precios ha favorecido al sector agrícola.

- Desde el punto de vista tecnológico es claro el sesgo que los desarrollos recientes han ejercido contra la agricultura campesina, que no dispone de los suelos planos y de las grandes extensiones requeridas por la tendencia mecanizadora; y no dispone tampoco de la estructura financiera capaz de incorporar las nuevas variedades diseñadas para responder con alta sensibilidad a un elevado volumen de fertilizantes químicos y para resistir concentraciones cada vez mayores de plaguicidas de idéntico origen. Todo parecería indicar que con la nueva biotecnología (no obstante sus múltiples potencialidades para articularse armónicamente con las pequeñas parcelas) las cosas podrían tomar idéntico curso, en especial si toda la actividad de investigación continúa concentrándose en tan estrecha vinculación con la industria agroquímica privada.

Fenómenos típicos de este modelo tienden a acentuar ciertos determinantes de la pobreza crónica del sector campesino: es frecuente que el campesino copie los patrones de monocultivo propios de la "revolución agrícola" de los años 60 abandonando progresivamente cualquier vestigio de su tradicional estrategia de autosubsistencia. En el monocultivo las variaciones estacionales de la demanda de mano de obra lo obligan a contratar mano de obra externa en época de cosecha (justamente en los momentos en que ésta resulta más costosa), y a mantener buena parte de su mano de obra familiar ociosa en los períodos intercosecha. Desaparece así una porción considerable de los excedentes potenciales de la producción parcelaria. Esto, sin contar los efectos ecológicos desastrosos que esta práctica conlleva con respecto al suelo.

- Ahora bien, las limitaciones propias de la economía campesina, le restringen sus posibilidades de incursionar en las áreas económicas complementarias a la propia actividad agropecuaria: insumos, transformación, distribución, comercialización. Y está demostrado que son éstas, y no la actividad agropecuaria, las que generan el verdadero agregado de valor. De tal manera que, incluso en caso de generar valor en forma eficiente, se enfrenta el campesino a "la imposibilidad de retener el valor de lo producido, que es extraído por diversos canales comerciales, financieros, técnicos y de política económica"¹.

1 Warman, o. c. p. 37.

- Debemos, así mismo, resaltar un factor, no de tipo estrictamente económico, sino más bien de naturaleza socio-política: en tanto el campesino no tenga acceso participativo a las instancias de poder, se verá siempre marginado del proceso de diseño de políticas y sus intereses no se verán realmente reflejados en ellas. De todos los sectores sociales en América Latina es quizás el campesinado, el sector más ausente de la escena política.

- La presencia de la deuda externa, que pudiera parecer un factor apenas coyuntural de distorsión de las condiciones generales de nuestras economías, tiende por el contrario a convertirse en limitante de largo plazo. Poco se benefició la agricultura (y menos la agricultura campesina) de los torrentes de dólares contratados en los años 70 cuando el endeudamiento externo fue la gran moda; con él se financió infraestructura para el sector urbano o se financiaron grandes plantas industriales; pero probablemente no se financió Reforma Agraria, alguna ni fueron significativos los programas de apoyo a la productividad campesina financiados con tales recursos. Hoy, sin embargo, igual deben pagar los errores del endeudamiento alegre a través del recorte en los programas estatales de inversión, de la escasez en el crédito o en investigación.

(b) Se genera entonces un proceso dinámico de diferenciación

Este complejo conjunto de factores ha producido al interior del campesino un proceso dinámico de transformación y diferenciación. Diferenciación frente al sector llamado "comercial"¹, en términos de escala, de inversión, de tecnología, de políticas estatales, de cultivos, etc. Y diferenciación a su interior, porque no todos tienen el mismo tamaño, ni la misma dinámica, ni las mismas perspectivas de acumulación y crecimiento.

El proceso no es estático ni se identifica, simplemente, con la cantidad de tierra disponible en cada unidad; depende del conjunto de recursos productivos (crédito, tecnología, acceso al mercado, tipo de cultivos, etc.) a los que tenga acceso.

Mientras la agricultura comercial se concentra en cultivos dinámicos como soya, girasol y otras oleaginosas, tabaco, sorgo, caña de azúcar, cítricos y otros permanentes, casi todos ligados a procesos agroindustriales pujantes, la agricultura campesina se orienta hacia el maíz, frijoles, papa y yuca, que usualmente presentan bajas tasas de crecimiento. En buena medida, como lo sugeríamos arriba, la diferencia de dinámicas está propiciada por una política agraria claramente discriminatoria.

La política agropecuaria de alguna manera termina convirtiendo el problema en un círculo vicioso: se apoya a quien puede ofrecer las mejores garantías,

1 Entre comillas, porque hoy en día la inmensa mayoría de la producción campesina también está orientada hacia el mercado y, de hecho, toda la economía campesina está marcada, de una u otra forma por el mercado.

quien recibe apoyo se tecnifica, quien se tecnifica es más productivo y quien es más productivo tiene mejores argumentos y garantías para recibir apoyo. La gran propiedad se ha convertido, pues, en cultivo comercial, y ha desencadenado a su interior un proceso de transformación tecnológica necesario para sustentar su inserción en el mercado. La extensión y clase de cultivos determinan el tipo de tecnificación: mecanización, insumos químicos, baja utilización de la mano de obra. La tierra se encarece, desaparecen formas tradicionales a través de las cuales el latifundio absorbía la mano de obra excedentaria de la economía parcelaria y los salarios deprimidos (a consecuencia de este conjunto de factores) apoyan y retroalimentan la rentabilidad del nuevo modelo. Paralela a su valorización crece la presión sobre la tierra y los campesinos van siendo "desplazados hacia tierras de menor productividad, y en el mediano plazo se ven obligados a venderlas, abandonarlas e incorporarse a la masa poblacional asalariada o emigrar a la ciudad. En términos generales la expansión tecnológica se ha concentrado más en la agricultura de tipo comercial que produce con orientación a la exportación o a ofrecer materias primas para la agroindustria. Simultáneamente se da el caso del subsector de agricultura de subsistencia (tradicional), donde el progreso técnico ha sido muy escaso, entre otras razones por dificultades de acceso de los campesinos a los recursos de tierra, agua y a los servicios estatales de asistencia técnica, crédito, comercialización e infraestructura"¹.

Las restricciones en factores tan vitales como el crédito, son evidentes: en Brasil, las unidades agrícolas con menos de 10 has. (aunque representan cerca de la mitad del área cultivada) sólo han venido recibiendo entre el 3 y el 5% de los fondos; en Ecuador, durante 1974, sólo el 9% de las unidades de menos de 5 has. recibieron crédito y de ellas sólo el 3% lo recibieron de fondos de fomento. En Guatemala los frijoles y demás productos típicamente campesinos recibieron crédito por un valor equivalente al 1% de su producción mientras que cultivos como el algodón (propio de la agricultura comercial) lo recibió por un 50%. Y cuando el campesino busca crédito, debe conformarse con recursos más costosos, usualmente de origen extrabancario: en República Dominicana el 45% del crédito agrícola vino del sector informal en 1975 y en Ecuador cerca de la mitad del crédito recibido por los minifundistas fue también extrabancario².

La agricultura campesina se funda en la producción de alimentos, requisito irrenunciable de la sobrevivencia, pero no se agota en ella. Los minifundistas campesinos, que requieren de ingresos monetarios, han incursionado en casi todas las líneas productivas: exportación, materias primas y hasta alimentos tan caros que no pueden comer. Lo hacen en condiciones desfavorables y subordinadas a las empresas agroindustriales que casi nunca están bajo su control, y que a través de recursos

1 Fausto Jordán, et al., "Experiencias en la aplicación de estrategias para combatir la Pobreza", en DRI, o. c. p. 136-137.

2 FAO, o. c. p. 55.

técnicos, financiamiento o simplemente por su comercialización, imponen condiciones onerosas a los productores campesinos. Los campesinos, que invierten su trabajo y el de sus familias como principal componente del costo, tienen más elasticidad frente a las fluctuaciones de precios de los mercados, más aguante estrictamente. A veces, cuando los bajos precios se traducen en pérdidas para los empresarios, los campesinos resisten aceptando una remuneración todavía más baja para su trabajo. Así, se han adueñado de líneas de producción comerciales y hasta especulativas abandonadas por los empresarios como productores, pero no como acaparadores agroindustriales y comerciales¹.

Muchos de estos factores serán los que, al interior del propio campesinado, generen procesos de diferenciación. Se van consolidando en el proceso grupos campesinos cuya situación estructural les define un conjunto de condicionantes. En términos generales todas las tipologías propuestas tienden a establecer la existencia de cuatro grupos de campesinos:

a. Los grupos campesinos incapaces de generar en sus parcelas los recursos mínimos para su subsistencia, ni siquiera a través de innovaciones tecnológicas y apoyo institucional. Algunos de ellos producen para su propio consumo en tanto que otros producen para el mercado, pero ambos tienen en común la insuficiencia de ingresos provenientes de su parcela. Estos campesinos se ven obligados a buscar actividades complementarias que les generen ingresos extraparcenarios; con frecuencia el hombre emigra (estable o temporalmente) dejando a la mujer a cargo de la producción parcelaria, fenómeno que es más marcado en tanto la precariedad de la parcela sea mayor. Con respecto a este grupo, cualquier solución que no toque el origen básico de su precariedad —la carencia de tierra adecuada y suficiente— será simplemente de tipo paliativo.

Las condiciones más agudas de precariedad al interior de este grupo dará origen a uno nuevo, de creciente importancia, sobre el cual retornaremos un poco más adelante: el campesinado sin tierra.

b. Un segundo grupo, presenta ingresos parcelarios muy precarios, pero dispone de recursos productivos que les permitirían mejorarlos hasta un nivel mínimo básico, a través de una adecuada selección de cultivos, una apropiada tecnología y apoyo institucional adecuado (créditos, infraestructura, etc.).

c. Un tercer grupo podría traducir el apoyo tecnológico, el adecuado abastecimiento de insumos, la infraestructura, etc. en condiciones positivas de acumulación.

d. Y finalmente, un cuarto grupo de "campesinos excedentarios", los cuales, incluso en ausencia de políticas especiales de apoyo, están en capacidad de consolidar su posición.

1 Arturo Warman, o. c. p. 39.

La anterior agrupación es la que propone Schejtman¹ y es la misma utilizada por CEPAL para medir en México la importancia relativa de cada grupo².

(c) *El grupo creciente de los campesinos sin tierra*

El progresivo deterioro de las condiciones económicas del campesinado ha generado en todos los países de la Región (en unos más que en otros) un proceso acelerado de descomposición; contingentes cada vez más numerosos de campesinos tradicionales van perdiendo todo vestigio de propiedad o control de la tierra, incorporándose por fuerza a las filas de los asalariados.

El fenómeno tiene mucho de progresivo en la medida en que los grupos campesinos más precarios (que podríamos llamar de "infrasubsistencia" y "subsistencia") cada vez más deben obtener sus ingresos de actividades diferentes al cultivo de sus tierras.

Mientras más pequeña la parcela mayor es la proporción requerida de ingresos externos a ella. En Guatemala, las parcelas menores de 1.4 Has. generan tan sólo el 24% del ingreso familiar, mientras que las parcelas que tienen entre 1.4 has. y 3.5 has. generan el 47% del mismo. En Honduras, las parcelas inferiores a 7 has. generan el 73% del ingreso familiar, mientras que esta proporción se eleva al 95% en las parcelas que tienen entre 7 y 35 has. En Panamá, la proporción de familias campesinas que dependen exclusivamente de sus parcelas cayó de un 35% a un 15% en 1980³.

Estos ingresos complementarios pueden tener varios orígenes, pero es el trabajo asalariado en el sector agropecuario "comercial" el que representa actualmente los mayores niveles. De hecho, durante los años 80, los flujos

1 o. c. p. 87.

2 Este estudio de CEPAL, denominado *Economía Campesina y Agricultura Empresarial*, busca cuantificar la economía campesina en México, para lo cual parte de una definición de tipo operativo, para luego identificar a su interior los grupos diferenciados que componen la economía campesina.

Se define, entonces, como "unidad campesina aquella cuyos gastos en remuneraciones no pasaron de 25 salarios mínimos de la región en que estaba localizada. Se logró de esta manera una aproximación aceptable al rasgo esencial de la unidad de producción que no es otro que su carácter familiar".

Para estratificar a su vez la Economía Campesina, este estudio buscó un criterio que permitiera identificar diferenciaciones socioeconómicas: "la capacidad potencial de lograr el objetivo principal de las unidades campesinas, esto es, la reproducción de sus condiciones de vida y de trabajo, pareció el criterio más significativo".

De acuerdo al método adoptado se identificaron en el contexto mexicano cuatro niveles campesinos: de infrasubsistencia (superficie arable menor de 4 Has), de subsistencia (superficie disponible entre 4 y 8 Has.), estacionarios -reproducción simple- (entre 8 y 12) y excedentario -reproducción ampliada- mayor de 12 Has.

Con niveles mayores de utilización de mano de obra asalariada, y extensiones de tierra algo superiores, encontramos un grupo importante de Productores Transicionales, que sin ser ya estrictamente campesinos, tampoco tenían la organización empresarial ni los recursos financieros y productivos que permitieran clasificarlos como Empresarios Agrícolas.

3 FAO, o. c. p. 54.

migratorios hacia las ciudades se vieron severamente disminuidos, debido principalmente al rápido crecimiento del desempleo urbano producido por la crisis. Se incrementó así sensiblemente la oferta de mano de obra asalariada rural, que hoy en día tiende, según el país, a igualar el número de campesinos independientes: hacia comienzos de los años 80 en Colombia representa el 37.1% de la población rural, en Chile el 31%, en Venezuela el 36.3% y en Brasil el 46%¹.

Es casi una constante en la Región que los salarios rurales sean sensiblemente menores que los urbanos. Sin embargo, el fenómeno merece ciertas precisiones: una parte creciente de la mano de obra asalariada rural está ya asentada en centros urbanos (proceso de proletarización concluido) y compite directamente con los campesinos más precarios por los puestos de trabajo en las empresas agropecuarias capitalistas.

Se tiende a crear así un espacio económico relativamente homogéneo (libre circulación de factores) cuyo resultado es una creciente aproximación de los salarios en los sectores urbano y rural; en los países en donde este proceso de proletarización va acompasado con un desarrollo rápido de la agricultura comercial capitalista, los salarios rurales están generando ingresos superiores a los del campesinado más pobre. Pero en otros países, el promedio de ingresos de los asalariados del campo están muy por debajo de los ingresos del campesinado parcelario pobre.

La evidencia parecería indicar, incluso, la existencia de una etapa ulterior en el proceso rural latinoamericano: De Janvry y Sadoulet² muestran cómo existe una correspondencia bastante estrecha entre el nivel de ingreso per capita de un país y la menor proporción de la población rural económicamente activa dedicada a actividades agrícolas. La relación se completa al demostrarse una estrecha vinculación entre un menor nivel de pobreza rural y la menor proporción de población rural dedicada a actividades agrarias.

Esta etapa parecería caracterizarse por la presencia fuerte de alternativas rentables no agrícolas en el campo de los servicios (transporte, reparaciones, asistencia técnica, etc.), fenómeno que resultaría paralelo al más amplio conocido como la "terciarización" de las economías.

Pero en el otro extremo, encontramos los asalariados rurales temporales, cuya situación es, probablemente, la más precaria de todas: han ido perdiendo no sólo sus parcelas sino con frecuencia sus propias casas; su vinculación laboral es volátil e inestable, sus condiciones de vida en los campamentos es de una miseria casi absoluta y deben permanecer largos períodos lejos de sus familias. Este grupo ha tenido las mayores tasas de crecimiento: en diez años ha crecido un 85% en Brasil y un 46% en Chile.

1 FAO, o. c. p. 39.

2 *Investment Strategies to combat Rural Poverty. A Proposal for Latin America.* University of California, Berkeley, S. F.

Ahora bien, la crisis produce a su vez efectos diferenciados: durante el período 80-85 el efecto depresivo de la crisis fue mayor sobre los salarios rurales, usualmente menos supeditados a controles institucionales, siendo el período 83-85 (el de mayores efectos depresivos) el de mayor caída relativa de los salarios rurales. Se produce así un efecto bien típico de nuestras sociedades en procesos de transformación institucional: si bien los síntomas de desempleo fueron mayores en el ámbito urbano, el efecto negativo de la crisis sobre los salarios fue considerablemente mayor en el sector rural.

Es de vital importancia, por lo tanto, identificar no sólo los factores estructurales e institucionales de la pobreza en el campo, sino los orígenes y particularidades que en cada uno de los grupos asume esta pobreza.

3.2 EL CONCEPTO DE ECONOMIA POPULAR URBANA

La pequeña producción urbana de tipo popular está muy ligada con las alternativas de lucha por la supervivencia que genera un modelo de desarrollo basado en la concentración económica y la gran empresa. Si bien no todas las formas populares de producción tienen su origen en el desempleo (puesto que una parte de ellas surgen más bien como fruto del espíritu de independencia y del deseo de mejores ingresos de trabajadores bien calificados), sí es un hecho que el desempleo, tanto estructural como coyuntural, actúa como estímulo sobre las formas populares de producción urbana: ante la imposibilidad de acceder a un ingreso salarial, sectores de la población carentes de toda fuente adicional de ingresos, se ven obligados a entrar al mercado de bienes y servicios con la esperanza de obtener ingresos.

Desde este punto de vista, el nivel de valor agregado al producto varía: por lo general las actividades más elementales y precarias se ubican en el campo del comercio a través de las ventas callejeras ambulantes, actividad que resulta rentable casi únicamente por la diferencia en precio entre las escalas de compra y de venta: no es muy grande esta diferencia pues los volúmenes de compra no son muy elevados (por la misma restricción de los recursos), pero que con costos de venta tendientes a cero, se hace posible obtener alguna utilidad; también la venta de "baratijas" (por ejemplo, en la distribución al detal de productos de contrabando) encuentra aquí un canal adecuado de ventas. Una mayor capacidad de acumulación da acceso a mercados más lucrativos y podemos encontrarla también en la esfera comercial: compraventa de confecciones, calzado, bolsos para dama, etc. bien como vendedores callejeros "semi-establecidos" (es decir, con locales más o menos fijos, bien en espacio público o, por ejemplo, en pequeños espacios privados arrendados); otra modalidad está conformada por vendedores viajeros que buscan llenar vacíos del aparato comercial en su capacidad de llegar a lugares apartados.

En el campo de los servicios encontramos también una gradación: desde las personas que ofrecen servicios que no requieren montaje alguno como vigilar

o lavar automóviles en la calle, hasta las salas de belleza o los talleres de reparación de artefactos eléctricos o de automóviles, que requieren local adecuado y equipos relativamente especializados y costosos.

En el campo manufacturero los requerimientos mínimos tienden a ser algo más exigentes: se requiere capital de trabajo para comprar materia prima y financiar cartera, se requiere de alguna herramienta mínima y de algún tipo de dotación locativa; los sectores más precarios están por lo general en la fabricación de alimentos (que se caracterizan, entre otras cosas por su tecnología de "dominio público" y por su veloz rotación); los sectores más desarrollados llegan a confundir o a entrelazar sus productos y equipos con los de la industria "moderna".

En el intento por caracterizar estas formas productivas de la economía popular, muchos son los elementos útiles que diversas corrientes de análisis han elaborado en sus estudios:

El dualismo:

La concepción dualista que trabajaba sobre la diada "capitalista/ no capitalista" centraba su análisis en la supuesta independencia de ambas esferas, suponiendo que el sector no capitalista agotaba en sí mismo sus recursos y su producción, sin interactuar con el mercado; visto el fenómeno bajo la diada "moderno/tradicional" suponía el análisis dualista la más pronta que tardía desaparición del polo tradicional, molido por el peso de la rueda del progreso. Pero señalaba también, y este elemento es de rescatar, la diferente estructura productiva de ambos sectores: en la economía popular no son las relaciones salariales las predominantes; como en el caso rural, han sido más bien las relaciones familiares las que por tradición han constituido el núcleo de la producción urbana popular¹.

Estudios posteriores han demostrado, sin embargo, que ambos sectores interactúan en el mismo mercado, se distribuyen o comparten los diferentes nichos y establecen múltiples lazos económicos de ofertas y demandas recíprocas.

La microempresa:

Alrededor del concepto de microempresa se han logrado aportes muy valiosos. Se han considerado como propias de este tipo de empresa, entre otras, las siguientes características: ante todo el tamaño, pues se habla de empresas con 5 o menos trabajadores, o de empresas con 10 o menos trabajadores, o incluso de empresas con menos de 20 trabajadores². También se postulan una

1 Al hablar de "producción urbana" queremos abarcar todas las formas de la economía urbana, sin restringir el sentido del concepto al proceso manufacturero; incluye, por lo tanto, manufactura, servicios, comercio, etc.

2 Es el caso en Colombia de la Ley 78, considerada como la Ley Orgánica de la Microempresa en este país.

serie de topes en materia de activos de la empresa, usualmente ubicados cerca a los US\$ 50,000. Desde el punto de vista tecnológico se señala la frecuente brecha frente a formas mayores de producción, que se traduciría en bajos niveles de inversión, menores niveles de productividad por trabajador, equipos de fabricación más antigua, pero también en más altos índices de productividad de la inversión. Desde el punto de vista administrativo se señalan varios aspectos importantes: la ausencia de una diferenciación clara entre personal administrativo y productivo, la mínima especialización de funciones, la ausencia de un organigrama que defina varios niveles jerárquicos, la primacía de las relaciones informales y, muy especialmente, la indisoluble relación que casi siempre existe entre la microempresa y la economía familiar: unidad de "administración", unidad de presupuesto, unidad de ubicación, y sobre todo, unidad de "lógica y de estrategia".

La informalidad:

Más recientemente, alrededor del concepto de la informalidad, se ha subrayado otro aspecto más, de tipo jurídico e institucional, que tiene a su vez múltiples implicaciones: trabajando sobre la diada "formal/informal", se subraya cómo esta última logra surgir y consolidarse en la medida en que se logra deshacer de las múltiples reglamentaciones y trabas que el Estado ha diseñado para controlar la vida social y económica. Se señala cómo el sector informal se coloca por fuera de toda reglamentación fiscal, hace caso omiso de los cánones impuestos al ordenamiento urbano, elude las obligaciones fiscales y laborales, etc. Este marginamiento del ordenamiento institucional va a imponer a la economía informal múltiples limitaciones en sus posibilidades de desarrollo: no son sujetos de crédito ni de asistencia, no pueden contratar con entidades oficiales, sus establecimientos están siempre bajo amenaza policial, etc. En el límite, la noción de "sector informal" conduce a una estrategia puramente jurídica. Esa estrategia oscila entre la "formalización de lo informal" (versión de centro, que insiste en la generación de un marco jurídico adecuado) y la "informalización de lo formal" (versión de derecha que popularizó Hernando de Soto y que insiste en las virtudes creativas de la economía por el mismo hecho de ser informal).

Retomamos nosotros de este análisis la imperiosa necesidad de diseñar un nuevo orden institucional acorde con las características y requerimientos de los sectores informales, puesto que el actual marco ha sido construido a imagen y semejanza de la gran empresa (y de acuerdo a una concepción "intervencionista" del Estado). Pero afirmamos categóricamente la insuficiencia de un programa de apoyo que se limite sólo al diseño de un marco legal adecuado.

El enfoque empresarial:

Quienes analizan la lógica empresarial de la pequeña empresa popular, destacan varios factores de particular importancia:

• Ante todo, su lógica familiar le confiere ciertas particularidades. La muy pequeña empresa popular de tipo familiar busca ante todo garantizar la supervivencia de la familia, y a tal objetivo supedita todos los demás¹. Antes que nada esta empresa es una estrategia familiar de supervivencia. Sólo ante condiciones muy positivas de desarrollo y expansión, nuevas variables pueden irse incorporando a la estrategia empresarial. Esta lógica familiar popular incluye con mucha frecuencia una estrategia de diversificación del riesgo, buscando la colocación de algunos de sus miembros en el mercado salarial; de esta manera el negocio propio brinda la posibilidad de incrementar ingresos y el ingreso salarial brinda seguridad y estabilidad, permitiendo incluso una utilización plena de la disponibilidad de mano de obra familiar, pues en períodos de auge, incluso los asalariados se vinculan a la producción familiar en sus horas libres. Este polifacetismo popular se aprecia en muchos otros aspectos: la vivienda desempeña función de hábitat familiar, centro de producción y punto de venta, la mujer es madre y productora, los hijos estudian y producen y el presupuesto familiar se comporta al mismo tiempo como ingreso, ahorro e inversión. El éxito logrado se mide más con el criterio de las necesidades satisfechas que con el de la ganancia.

En sus manifestaciones más elementales, la producción popular es impulsada, primariamente, por el objetivo de la supervivencia, asumiendo como logro positivo cualquier tipo o nivel de ingreso, puesto que resulta definitivamente superior al ingreso cero correspondiente al desempleo. Su estructura típica es el trabajo individual, realizado aisladamente por trabajadores por cuenta propia. A nivel urbano, esta forma predomina allí donde la precariedad de recursos hace que la actividad tienda a confundirse con la pura prestación de servicios (los servicios personales).

En un estadio más elevado, el productor popular urbano busca con su actividad un ingreso equivalente a un salario, (pero en condiciones de independencia económica), o incluso busca alcanzar niveles algo superiores al "salario normal". Los ingresos de esta empresa popular tienen como punto de referencia un patrón salarial y más que en una lógica interna de producción y reproducción, la empresa se basa en el propósito de alcanzar un determinado nivel de vida familiar. Podríamos también decir que su objetivo es el auto-empleo. El capital invertido es usualmente bajo (correspondiente, por ejemplo, a

1 Creemos importante subrayar el carácter marcadamente familiar de la empresa popular, que se da, especialmente, en el caso de empresas muy pequeñas, que usualmente comprometen sólo al padre o a los padres de familia. A diferencia de la "empresa familiar campesina" la empresa urbana crece casi siempre con miembros ajenos a la propia familia, bien sea por los requerimientos de especialización en la producción (que requieren de personal entrenado en ciertos oficios), o porque las labores no pueden ser desempeñadas por personal femenino o por niños, etc. La entrada de personal ajeno a la familia introduce relaciones salariales en la lógica empresarial, pero poco cambian el tipo de estrategia familiar de la misma.

las prestaciones acumuladas durante la vida asalariada del jefe de familia), no hay todavía consideraciones claras sobre "depreciación".

Progresivamente se va avanzando hacia la concepción de un ingreso creciente (ganar más!); y tal estrategia se va haciendo dependiente de la contratación de personal: el trabajo familiar se va complementando con trabajadores asalariados, que en un comienzo son temporales (para responder a la demanda estacional del producto) y poco a poco se van haciendo permanentes. De una situación laboral en la cual la tarea de dirección no se diferencia claramente de las operativas, se va pasando progresivamente a una situación de clara diferenciación. Crece el costo de los equipos productivos, pero sólo en forma progresiva se va descubriendo el concepto de reserva para reposición; el ahorro invertido más se le entiende como un medio para trabajar que como una inversión. Con alguna frecuencia en situaciones depresivas del mercado la familia termina consumiendo los activos de la empresa.

El concepto de productividad llega usualmente asociado a la necesidad de mejorar los equipos y se hace entonces más claro el concepto de inversión, y con él los conceptos de intereses, depreciación, reposición y capital.

Se accede entonces a un ulterior nivel de desarrollo de la empresa popular correspondiente a aquellas unidades que han logrado el concepto de rentabilidad y que, en consecuencia se proponen lograr utilidades proporcionales al capital invertido. Aquí la óptica es estrictamente empresarial, y sólo su estructura interna la diferenciaría de la empresa "moderna".

A este tercer nivel, sin embargo, ya no es tan determinante la perspectiva familiar, que desde el punto de vista laboral tiende ahora a tener un menor peso que los trabajadores asalariados.

Pero también, aunque con menos frecuencia, están presentes formas de producción asociativas. Se opta pues, de acuerdo a sus condiciones de gestación, por una evolución hacia la pequeña empresa clásica (de relaciones obrero-patronales) o hacia la empresa asociativa en sentido estricto. La posibilidad de esta dimensión asociativa (así sea mediante manifestaciones elementales como las uniones de compra, los grupos de apoyo tecnológico, o las uniones de venta), crea una excelente base de análisis para ligar la producción popular al papel que hoy en día está jugando en todos los países y en todas las áreas económicas la pequeña empresa moderna.

Cada uno de los "niveles" analizados no corresponden a grupos diferentes con estrategias divergentes; más bien corresponden a niveles de desarrollo del núcleo empresarial. Si en el más bajo de los niveles se asume como objetivo el logro de la supervivencia mínima, es porque tal objetivo es el único viable dadas las restricciones de la producción: la carencia de equipos es radical, no hay una acumulación que permita escalas en las compras o crédito al comprador, el manejo tecnológico es muy elemental, etc. Superadas tales limitaciones (mediante un programa de apoyo, por ejemplo) estos núcleos de producción pueden ganar los niveles superiores. Ahora bien, sí hay un factor de tipo

cultural innegable, que hace que en estos niveles muy precarios, el desarrollo del "espíritu empresarial" sea limitado, entendiéndose por tal el ejercicio de la actividad productiva con el fin de generar una acumulación de capital; la práctica cotidiana les impone una cierta dosis de forzoso realismo, que hace que su actividad empresarial más se enfoque hacia el logro de sus propios requerimientos de supervivencia. Este espíritu empresarial irá apareciendo progresivamente, justamente en la medida en que los recursos productivos que se manejen, le vaya creando una especie de sustento material.

Esto no quiere decir, sin embargo, que la dimensión familiar sea un "lastre" para la empresa popular; en buena parte es esa dimensión familiar, (en cuanto representa para la familia una relativa garantía para la satisfacción de sus necesidades), la que le da sentido a la empresa popular; más bien diríamos que si además de éste, se logran otros objetivos como la rentabilidad, la opción productiva popular es doblemente adecuada. En este sentido, por ejemplo, no podemos olvidar que para la familia pobre la empresa siempre representará un respaldo sólido, incluso para los peores momentos (calamidades familiares, gastos extraordinarios, etc.). Pero, por otro lado, y desde el punto de vista de la seguridad, el productor independiente está siempre amenazado por la falta de producción (en el caso, por ejemplo de una enfermedad), por la carencia de ventas (y por lo tanto de ingresos) y por todos los demás riesgos usuales de la propiedad (robo, deterioro, etc.)¹. El asalariado, por su parte, tiene la garantía del seguro social que responde por su salud y —hasta cierto punto— por su desempleo y su vejez.

Esa misma comunidad de intereses familia-empresa refuerza mecanismos de seguridad y apoyo: la empresa familiar garantiza el autoempleo, la mano de obra familiar puede ser incorporada al proceso productivo y a la generación de ingresos; la utilización de la vivienda como lugar de trabajo representa múltiples economías para el proceso productivo y facilita la misma participación de la mano de obra familiar, particularmente la participación de la mujer. En esta perspectiva está fundamentada la propuesta de las Comunidades Urbanas Productivas (vivienda productiva más producción con dimensión comunitaria), que presentamos más adelante en el Recuadro 4.

La empresa popular productiva de tipo urbano, así sea familiar, tiende a utilizar más los servicios de personal asalariado que la economía campesina estrictamente agrícola; los tamaños mínimos exigidos por muchos procesos manufactureros o la relativa diferenciación de funciones productivas exige con frecuencia la presencia de personal externo a la familia; muchos negocios de comercio exigen también personal externo de apoyo; incluso los talleres de servicios requieren por lo general de personal asalariado estable. Este personal se integra a una empresa cuya lógica, sin embargo, se mantiene en función del

1 Este aspecto del riesgo es incluso más acuciante en el caso del campesino, cuya producción está sujeta a factores más ajenos a su control como es el clima, las pestes, la sobreproducción, etc.

núcleo familiar. Sus niveles salariales son, por lo general, bastante inferiores a los promedios del mercado y no es raro el caso de empresas muy pequeñas que desconozcan derechos laborales mínimos de tipo legal. La baja productividad y la informalidad del medio se traducen con no poca frecuencia en fuentes excesivamente precarias de ingreso para los asalariados de estas pequeñas empresas¹. Es frecuente en ellas el trabajo de menores, muchas veces "recomendados" o provenientes de familias amigas.

Las características que hemos ido descubriendo en las formas de producción popular, forman parte de la respuesta que estos sectores dan a un proceso histórico en el cual se encuentran implicados. Muchas de las facetas anotadas reflejan las condiciones de precariedad que les impone una estructura social y un modelo de desarrollo; el llegar a superar progresivamente esas limitaciones no implica, por lo tanto, una negación de la naturaleza misma de la producción popular; el hecho, por ejemplo, de que su tecnología sea obsoleta o inadecuada, más que una característica esencial del fenómeno, nos indica una debilidad del fenómeno productivo popular en su etapa actual y que debe ser superada a través de un proceso de consolidación. Todos ellos son conscientes (aunque el desarrollo de esta conciencia sea progresivo) de que están insertos en un mercado y que sólo de su capacidad de respuesta al mismo depende su futuro empresarial.

Intentando una descripción global de la Economía Popular Urbana deberíamos, por lo tanto, poner de presente los siguientes elementos:

- * Sus agentes son familias pobres, cuyo capital tiende a estar representado, a lo sumo, en pequeños ahorros salariales y prestacionales.
- * Surgen, principalmente, como resultado de la confluencia de varios factores: 1. de la incapacidad estructural de la economía salarial "moderna" de absorber la oferta de mano de obra urbana (incapacidad agudizada en los períodos recesivos); 2. como resultado del deseo de independencia y de la necesidad de trabajadores experimentados de obtener mejores ingresos y, 3. como reflejo del nuevo papel de la pequeña empresa en los modernos procesos de industrialización.
- * Desde el punto de vista empresarial casi siempre se caracterizan por la precariedad de la gestión administrativa, debido al sesgo profesional de sus agentes, orientados con preferencia hacia el área productiva. Hay

¹ Aunque también en ciertas investigaciones se ha encontrado que las empresas populares capaces de superar niveles mínimos de precariedad, empiezan a pagar salarios superiores a los mínimos legales; este caso es muy frecuente en pequeñas empresas populares que han recibido algún tipo de asistencia técnica, y ha sido particularmente demostrado en el estudio de seguimiento que la Fundación Shell, en Colombia, ha realizado sobre el universo de las empresas populares que ha asesorado. Habría una base bastante sólida para suponer una alta sensibilidad de los salarios en este tipo de empresas a los niveles de productividad logrados. La misma informalidad-familiaridad de los vínculos que con frecuencia se establecen entre el pequeño empresario y sus empleados es un argumento en este sentido.

también un exceso de funciones concentradas en el gerente, que debe ser al mismo tiempo productor, vendedor y administrador. Esta concentración, en la práctica, no refleja otra cosa, sino la imposibilidad de atender adecuadamente las diversas áreas funcionales de la empresa.

- * La lógica familiar, expresada en factores como la generación de un ingreso suficiente o la posibilidad de independencia y de progreso, tiende a ser el elemento cohesionador de la actividad empresarial popular, tanto más cuanto más acuciantes son los requerimientos de supervivencia. Incluso en aquellas pequeñas unidades con personal asalariado estable, la lógica continúa siendo familiar, generando, en ocasiones, situaciones poco favorables para los sujetos externos al núcleo familiar (bajos salarios, desconocimiento de la legislación laboral, trabajo de menores, etc.)
- * La débil acumulación de capital inicial y la falta de información tecnológica tiende a traducirse en una dotación inadecuada de equipos y en una selección no siempre óptima de procesos. El producto, por su parte, refleja frecuentemente la precariedad empresarial de la cual es resultado: presenta, por lo tanto deficiencias en diseño, en calidad, en homogeneidad, etc.
- * Encuentra una casi insalvable dificultad para incorporarse al "sistema institucional" debido a la excesiva regulación que caracteriza nuestra vida social y como consecuencia de esta informalidad, y de su pobreza, se ve privada de acceso al sistema institucional de crédito y de compras; al depender entonces de financiación no institucional y al tener tan distorsionado su acceso a los mercados, sus oportunidades de rentabilidad se ven seriamente afectadas.
- * Ha sido sistemáticamente ignorada en los programas de desarrollo, que han considerado la gran empresa como el agente "oficial" del desarrollo. Sólo se le toma en cuenta en algunos programas de tipo "social", pero más bajo la óptica asistencial de un problema por solucionar, que como alternativa adecuada y dinámica de desarrollo.
- * No obstante todo lo anterior, participa la empresa popular con la empresa "formal", de un mismo mercado, tratando de identificar en él aquellos nichos que le representen ventajas comparativas derivadas de su tamaño y estructura empresarial. Esta articulación indisoluble al mercado, al tiempo que le genera enormes dificultades para su supervivencia, la coloca, de hecho, en un terreno común y "continuo" con las formas económicas "modernas", contexto en el cual sus posibilidades de consolidación están abiertas y son dependientes de su capacidad de dar respuestas adecuadas a las necesidades del mercado. En este sentido, las limitaciones que anotábamos, y que tienden a caracterizar el surgimiento y actual desarrollo de la producción popular, no tienen por qué ser connotaciones innatas; se trata, entonces de capitalizar una dinámica

objetiva que permita a la pequeña producción popular desarrollar todo su potencial.

Es pues, fundamental, llegar a comprender que lo pequeño y lo popular en manera alguna se identifica con la ineficiencia que en un momento dado los puede haber acompañado.

3.3 PARTICIPES DEL NUEVO MODELO EMPRESARIAL

El modelo empresarial en el mundo contemporáneo está cambiando rápidamente: del modelo empresarial norteamericano de la segunda postguerra, caracterizado por la gran corporación, el gigantismo, la autosuficiencia, la integración vertical y horizontal, los procesos productivos en cadena, la oferta de grandes series estandarizadas, etc., el mundo ha pasado a la revalorización de la empresa pequeña, versátil, altamente especializada, capaz de producir eficientemente pequeñas series centradas en las cambiantes y cada vez más exclusivas demandas del mercado.

Desde el punto de vista tecnológico es un hecho que las formas de producción popular pueden ubicarse en los múltiples campos en los cuales los estándares de desarrollo tecnológico permiten una producción muy intensiva en mano de obra, requieren bajas inversiones por puesto de trabajo y en las cuales la posibilidad de disponer de un buen abastecimiento de materia prima y de una mano de obra diestra, se traducen en factores muy favorables a la competitividad.

La producción popular presenta, a la vez, ventajas y desventajas actuales y ventajas potenciales, frente a la producción "moderna", que varían según las ramas de la producción.

Algunas ventajas y desventajas actuales están asociadas con su escasa dotación de recursos (físicos y humanos) y su precariedad. Las ventajas potenciales se derivan, de un lado, de la flexibilidad de su organización interna (economías internas a cada una de las unidades) y de otro, de sus capacidades asociativas y solidarias (economías externas a las unidades pero internas a un conjunto de ellas o a una comunidad).

Algunas ventajas comparativas de las pequeñas unidades son apenas expresiones de su misma precariedad: a la vez, de la escasez de medios de producción (activos fijos), de los menores costos laborales y de la evasión de las obligaciones legales:

- * La minimización en el uso de bienes de capital y el alargamiento de su vida útil reduce los costos fijos (a veces en ausencia de un sistema contable organizado ni siquiera se tiene en cuenta su depreciación). A veces excluye también de los costos los intereses del capital.
- * El recurso a la mano de obra familiar y la prolongación de las jornadas laborales minimiza los costos unitarios laborales.

- * Pero la evasión de las obligaciones legales en materia de impuestos y contribuciones y en materia laboral, es también una fuente importante de menores costos. Muchas empresas pequeñas evaden los trámites legales para la constitución de empresas, no suelen pagar impuestos y, cuando recurren a la contratación de trabajadores, limitan, cuando mucho, sus pagos salariales al mínimo legal y evaden sus obligaciones en materia de seguridad social¹.

Ahora bien no todas las ventajas brotan de la precariedad². Otras ventajas brotan de su trabajo descentralizado y flexible.

El trabajo descentralizado (realizado en unidades de pequeña escala) resulta particularmente apropiado para la producción individualizada (en la cual no es posible la fabricación seriada), pericial y con alto contenido artístico. Permite también una gran flexibilidad de la organización de la producción, una fácil adaptación a condiciones cambiantes de mercado y a especificidades regionales.

Las formas familiares también representan ventajas importantes: los arriendos imputables en una sana contabilidad al local familiar y las tarifas de servicios usualmente más bajas en los sectores residenciales, se minimizan si la vivienda es locus de vida y producción. La disponibilidad de la mano de obra (incluso adecuadamente remunerada) le da a este tipo de empresa una flexibilidad extraordinaria en temporadas o en trabajos extras.

En una perspectiva dinámica, hay que considerar explícitamente las ventajas potenciales de una tecnología descentralizada y de las formas sociales de organización del trabajo.

En efecto, la capacidad de mantener y mejorar las ventajas comparativas de las pequeñas unidades populares más precarias, requiere, generalmente, de una mayor dotación de activos fijos (capital, local, tierra). Esa precariedad, cuyo reverso es una elevada productividad del capital³, genera también una baja productividad del trabajo. Con las variaciones propias de cada actividad productiva, es un hecho que por debajo de un cierto mínimo de capital, la unidad resulta totalmente ineficiente.

Por ello, sus ventajas comparativas no pueden seguir basándose en el olvido de los costos fijos y de los intereses sobre el capital; esas unidades deben ser capaces de amortizar los créditos que se les concedan para la compra de maquinaria y de vivienda productiva.

- 1 Según un estudio realizado en Colombia, el mayor costo para las empresas populares, en caso de legalizarse totalmente, estaría en el campo laboral, más que en los impuestos. Cf. Jorge Acevedo, Blanca Lilia Caro, Gloria Lucía Santa. *Análisis de la problemática de legalización de la microempresa*. Instituto SER de Investigación, Bogotá, diciembre de 1985.
- 2 Ya analizábamos cómo estas ventajas provenientes de la precariedad en manera alguna podrían considerarse argumentos a favor de la producción popular como alternativa social.
- 3 Paralela a la alta productividad de la tierra, producto de la utilización intensiva de la tierra que hace la economía campesina.

Tampoco pueden seguir basándose principalmente en el desconocimiento de ciertas obligaciones legales básicas: impuestos, salarios, seguridad social, etc.

Dos vías parecen ofrecerse para incrementar la productividad del trabajo de estas unidades: mediante el aumento de la dotación interna de recursos o mediante su agrupación y asociación. Se las ha visto como sustitutivas. En efecto, muchos confían sólo en la primera vía, creyendo que sólo cuando se crece se puede ser eficiente. Pero pueden ser complementarias.

La necesidad de aumentar sustancialmente la dotación interna de recursos (capital, tecnología, educación) de las unidades populares ha conducido a muchos a la formulación de una estrategia intensiva para su desarrollo, no sólo alcanzando sino superando claramente el mínimo crítico¹.

Bajo esta perspectiva el crecimiento agregado de la economía popular debe basarse principalmente en una vía intensiva (crecimiento del tamaño de las empresas). Este enfoque ha sido el fundamento de la ideología del crecimiento gradual, del paso paulatino de la empresa familiar a la micro y a la pequeña y gran empresa.

En el sector rural muchas son las actividades agropecuarias particularmente adecuadas para la pequeña escala productiva, que requieren un cuidado intensivo de plantas y animales y que no requieren, por lo tanto, de elevadas inversiones ni de elevadas escalas de producción. Aunque en el pasado se haya tendido a creer que sólo los cultivos extensos, mecanizados y con alta dependencia de la industria agroquímica, resultaban rentables, ahora es claro que tales cultivos son sólo una alternativa (no siempre la más favorable para los países de menor industrialización) y que existen alternativas diferentes. La nueva biotecnología, la hidroponía, etc. ponen de presente la posibilidad de ser competitivos y rentables incluso en pequeñas unidades productivas, siempre y cuando se desarrollen y utilicen los recursos tecnológicos adecuados en los cultivos adecuados.

Y también en el sector rural son numerosas las oportunidades para actividades de comercialización y servicios de primerísima importancia: mantenimiento de maquinaria agrícola, servicios de inseminación, fumigación, suministros de materias primas y bienes de consumo, asistencia técnica en tecnologías adecuadas y tradicionales, etc.

Ahora bien, muchas limitaciones de la pequeña producción campesina pueden solucionarse mediante la implementación de formas asociativas para la producción, comercialización y transformación: se hace así posible utilizar métodos modernos para la preparación del suelo, la asistencia técnica, la

1 La obtención de un tamaño crítico necesario para obtener economías de escala, ha sido señalado como una de las principales barreras para el aumento de la productividad de las pequeñas unidades. Cf. Bayce Rafael, *Diagnóstico operativo en pequeñas empresas productivas en Uruguay*. Fundasol, Montevideo, 1986.

utilización de nuevas variedades, la recolección o el acopio; de esta manera pequeños campesinos parcelarios pueden acceder, mediante la compra o el alquiler comunitario de equipos (tractores para el arado, combinadas para la recolección, fumigación aérea, etc.) incluso a aquéllos tipos de cultivos propios de las grandes escalas, manteniendo o no la instancia familiar como célula básica de explotación¹.

En el sector industrial sectores como la confección (especialmente de ropa de moda o intensiva en terminado), los productos del cuero, muchos renglones alimenticios y agroindustriales, muchas líneas de productos de la madera (muebles de estilo, por ejemplo), productos metalmecánicos especializados o fabricados por pedido, etc. son algunos de estos sectores adecuados para la pequeña escala productiva y la baja inversión de capital.

También la nueva tecnología de la informática (las tejedoras programables, los equipos laser de composición de textos, los tornos digitales, etc.) señalan los nuevos rumbos de la pequeña empresa; posiblemente sean líneas de trabajo que en el presente no signifiquen alternativas masivas viables para la pequeña empresa popular, pero que sí señalan los futuros derroteros del sector, en la medida en que su calificación, su consolidación y su dinámica de reproducción vayan moldeando el nuevo tipo de la empresa popular productiva.

Lo importante es que tanto las empresas del primer grupo, desarrollos tecnológicos intensivos en mano de obra, o las del segundo grupo, desarrollos tecnológicos basados en el diseño y producción asistida por computador², tienen el campo abierto para salir al mercado (nacional y externo) en condiciones de elevada competitividad. Buena parte del trabajo de promoción de la Economía Popular consistirá, precisamente, en la identificación de oportunidades productivas de alto rendimiento para empresas pequeñas, preferentemente de baja inversión.

Debilidades de la pequeña empresa popular:

Ahora bien, teniendo la empresa pequeña múltiples ventajas (si bien en nuestro medio algunas de estas ventajas son todavía más potenciales que reales), también tiene, por su misma estructura, un conjunto de debilidades que es necesario solucionar adecuadamente.

a) El tamaño: si bien lo pequeño resulta especialmente ventajoso para hacer de la empresa un organismo versátil, de bajos gastos administrativos, de producción especializada y de alta calidad, no es, sin embargo, ventajoso al momento de comprar materias primas, de requerir recursos productivos espe-

1 En este sentido, la economía popular no necesariamente se identificará con la pequeña empresa; es factible la existencia de empresas populares de gran tamaño, a través de las formas asociativas, como en el caso de los ejidos del valle del Yaqui, en México.

2 Tecnología que hoy en día se conoce con las siglas de CAD/CAM: diseño asistido por computador y manufactura asistida por computador, respectivamente.

cializados o de buscar canales de comercialización del producto. Es aquí en donde debemos introducir al análisis un factor fundamental para el desarrollo de las formas productivas populares: las formas asociativas.

Las pequeñas unidades productoras, enfrentadas a grandes empresas proveedoras de materias primas (que tantas veces explotan mercados monopólicos), resultan en desventaja, puesto que en sus compras deberán enfrentar precios más altos debido a sus volúmenes limitados, suministros irregulares, exclusión o discriminación en la adjudicación de cupos, etc. Por todo lo anterior se impone que las pequeñas empresas populares accedan a formas de organización y condiciones de igualdad en los procesos de negociación con sus grandes proveedores. Son muy numerosas las experiencias exitosas de las cooperativas de productores, que hacen sus compras en grandes escalas y transfieren buena parte del descuento a favor de sus socios; pero no son importantes sólo desde el punto de vista del precio de compra; lo son más desde el punto de vista de su capacidad de regulación del mercado, en cuanto presentan una alternativa fuerte y unificada de los compradores frente a las estructuras monopólicas u oligopólicas que casi siempre caracterizan a los fabricantes de materias primas en nuestro medio.

Pero también desde el punto de vista de la venta de sus productos y servicios, la atomización de la oferta representa graves inconvenientes: es difícil tener acceso a las oficinas de compras de los grandes demandantes, no es viable hacer las inversiones que requiere la investigación de mercados (tanto a nivel nacional como —especialmente— a nivel internacional), no se logra incidencia alguna sobre el mercado, etc. Por el contrario, la posibilidad de presentar ofertas sectoriales consolidadas, permitirá coordinar campañas de mercadeo, llegar a nuevos clientes importantes, repartir los gastos de ventas y presentar frente a los compradores un catálogo amplio y atractivo.

El asombroso crecimiento económico de Hong-Kong durante los años sesenta y setenta reposó en gran medida sobre los hombros de la pequeña empresa. El éxito de ésta residió, como lo anota Manuel Castells, en su entronque con firmas de comercialización internacional, convenientemente apoyadas por el Estado. Esas comercializadoras realizan el mercadeo de exportación, a veces la compra de insumos y maquinaria y la intermediación del crédito para los pequeños productores a la vez que los mantienen al tanto de las cambiantes condiciones del mercado mundial en materia de pedidos, modas y tipos de productos¹.

En Italia, la crisis del modelo fordista de la gran fábrica del norte, terminó por ceder el lugar a un desarrollo más descentralizado y desconcentrado: del norte al centro y al noreste, de la gran ciudad a la intermedia o la pequeña, de la gran factoría a la pequeña industria. Terminó por consolidar una serie de

1 Manuel Castells. *Small business in a World economy: the Hong-Kong model, myth and reality*, Berkeley, 1984, mimeo.

economías regionales, integradas internamente y abiertas al mercado mundial de exportaciones que, según la expresión de Garofoli, "han tenido éxito en asociar las ventajas de la pequeña dimensión (flexibilidad productiva) y las de la gran dimensión (economías de escala) gracias a la obtención de importantes economías externas a las empresas pero internas a la región"¹. El proceso de descentralización político y económico que se vive hoy en muchos países de la región, se convierte en coyuntura excelente para consolidar un proceso semejante de desconcentración económica y empresarial, al interior del cual, empresas pequeñas y eficientes encuentran terrenos abonados para su desarrollo.

Desde el punto de vista de la producción, una concepción asociativa permitirá niveles mayores de especialización, de complementación en productos y procesos; permitirá el acceso de los productores populares a equipos de alto costo o muy especializados, hará posible programas de asistencia técnica de muy alta calidad y permitirá conseguir ciertas economías de escala sin incrementar el tamaño individual de las plantas.

Estas formas de asociación para la producción mantienen normalmente estrecha interacción con otras formas de entreeyuda comunitaria. Con frecuencia las propuestas de producción popular asociativa surgen de experiencias comunitarias previas: luchas por la tierra (rural o urbana), campañas comunitarias por la dotación de servicios, grupos de madres, ollas comunes, proyectos de Comprando Juntos, etc. Y a su vez la producción asociativa se proyecta sobre la comunidad fomentando nuevas instancias de apoyo mutuo: guarderías, fondos para calamidad, programas de mejora de vivienda, proyectos educativos para la comunidad, etc. Se densifica así la trama de apoyo comunitario, sólo que fortalecida con un proyecto generador de ingresos estable y de considerable magnitud.

b. La adecuada transferencia tecnológica tampoco es tarea sencilla para empresas pequeñas, que no disponen de personal capacitado para evaluar las alternativas existentes en el mercado ni de personal para hacer los ajustes requeridos por cada innovación propuesta. Los programas de asistencia técnica a empresas muy pequeñas se hacen excesivamente costosos, hasta el punto de ver cuestionada su rentabilidad social.

c. El aspecto financiero se complica al no existir un respaldo patrimonial, al requerir de créditos muy pequeños a los ojos de un intermediario financiero corriente, al no disponer de personal capacitado para elaborar y presentar informes financieros y solicitudes de crédito en los formatos tradicionales de las entidades crediticias, etc.

d. Y, finalmente, en el aspecto legal e institucional, las pequeñas empresas populares tienen que enfrentarse a reglamentaciones y legislaciones diseñadas

1 Gioacchino Garofoli: "Industrialization diffuse et petite entreprise: le modèle Italien des années 70", rencontre: *Salarisation dans les pays semi-industrialisés: mythe ou réalité*. Grenoble, 5-6 febrero de 1985, mimeo.

para empresas grandes (que disponen de personal asignado para la atención de estos asuntos y para la elaboración y mantenimiento de sistemas contables y de información interna muy precisos y completos). Muchas veces todo este cúmulo de requisitos representa para el pequeño empresario la alternativa entre dedicarse a producir o a cumplir requisitos legales.

La pequeña empresa popular no se adecúa con facilidad a complejas normas de reglamentación urbana, diseñadas para separar la vivienda del trabajo, estructuras tarifarias en los servicios públicos que castigan la actividad productiva; tiene severas dificultades para superar los "muros de papel" que interponen las autoridades municipales en el proceso de tramitación de sus permisos de funcionamiento y en su renovación; tiene dificultades para satisfacer las normas sanitarias, de salud ocupacional y de seguridad industrial que requieren sus instalaciones, etc.

Desde este punto de vista no encuentra la pequeña empresa la posibilidad de acogerse a un régimen que le permita (sin burlar la legislación existente), consolidarse previamente, ni encuentra el régimen simplificado que le permita cumplir en pocos pasos sus obligaciones y sin tener que atender los múltiples frentes que hoy la acechan.

El aspecto laboral impone al empresario que contrata personal asalariado un conjunto muy complejo y confuso de obligaciones, derivadas de regímenes legales laborales compuestos casi siempre de múltiples adiciones más o menos inconexas y que hace muy difícil de calcular el valor total de los compromisos adquiridos con el personal asalariado. Sobre estos costos laborales inciden factores como la antigüedad del trabajador, el salario pagado en especie, el número de hijos, el costo del transporte público, las contribuciones a otras entidades como el Seguro Social, entidades de capacitación o de protección a la familia, etc. Desde este punto de vista el pequeño empresario, más que exigir el derecho a pagar menores salarios, reivindica la posibilidad de un régimen laboral más simple y claro.

La economía popular no es un mundo aparte ni contiene en sí misma los condicionamientos de su desarrollo. El contexto económico global es fundamental. La necesidad de un comportamiento económico global dinámico es clara para que el sector popular pueda crecer con mayor dinamismo; la economía popular forma parte de un mercado global, en el cual encuentra sus demandas y que en alguna manera moldea también las características de su oferta. Pero además se requiere de una política macroeconómica adecuada que permita y propicie un desarrollo armónico entre ambos sectores.

4.

EL RETO PARA LA ECONOMIA POPULAR

4.1 LA HERENCIA DE LOS AÑOS 80

No en balde se ha dicho que los años 80 representan para América Latina una década perdida para su desarrollo. Entre 1981 y 1989, el PIB per cápita disminuyó 10.6% en términos acumulados y cayó en 1990 un 2.6%, para colocarse en los niveles que tenía en 1977 y en 1983. El PIB per capita que, en consecuencia cayó entre 1981 y 1990 un 9.6% en el conjunto de ALC, para los países exportadores y no exportadores de petróleo fue, respectivamente, del -9.4% y del -9.8%. La caída del PIB per capita en Centroamérica y el Caribe fue del -13% entre 1981 y 1990¹. Se trata de un fenómeno general, del que sólo se exceptúan Cuba, Colombia, Chile, Paraguay, Barbados y Jamaica². Este fenómeno estuvo acompañado por un comportamiento casi demencial de los precios, que crecieron en este período a un ritmo del 246.7% y que, por ejemplo en 1989 lo hicieron a una tasa del 1,161.0% y en 1990 lo hicieron a una tasa del 1,491.5%³.

Tres períodos diferentes pueden distinguirse:

- a) Entre 1981-83, el primer choque de la crisis hizo disminuir marcadamente tanto el producto bruto total (-2.2% anual) como el producto bruto por habitante (-4.3% anual). Mientras tanto, la inflación se mantuvo en un alto nivel (106.3% anual). Fue este un período de contracción en el valor del comercio exterior (en las exportaciones y más aún en las importaciones de bienes).

El fenómeno resultó más marcado en el conjunto de los países exportadores de petróleo donde el producto bruto por habitante decreció al 5.3% anual. Sobre todo afectó al Perú, a Bolivia, Venezuela y México. Fue menos marcado en el agregado de los países no exportadores de petró-

- 1 Rosenthal, Gert. "Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe", en *Comercio Exterior*, vol. 41, n.3. México, marzo de 1991, pp. 281-303.
- 2 Cuba presenta, bajo su concepción de Producto Social Global un crecimiento positivo en el período de 31.6%.
- 3 *Idem*, p. 288.

leo, donde decreció al 3.7%. Sin embargo, dentro de estos últimos, la recesión fue muy fuerte en el Cono Sur (Chile, Uruguay, Paraguay) y en Centro América (Costa Rica, Guatemala y Honduras).

- b) Durante los años 1984, 1985 y 1986 se experimentó una recuperación parcial: el PIB total creció al 3.6% anual y el PIB per cápita al 1.3%. Las políticas cambiarias y de comercio exterior lograron aumentar los excedentes comerciales (las exportaciones crecieron y las importaciones permanecieron estancadas a bajo nivel). Su costo fue la aceleración inflacionaria, cuya tasa alcanzó casi el 160% anual. Especialmente marcada durante los años 1984 y 1985, el alza de precios afectó, sobre todo, a Bolivia, Argentina, Brasil, Perú, México y Nicaragua.

La recuperación parcial del crecimiento se concentró casi exclusivamente en los países no exportadores de petróleo (2.9% anual para el PIB per cápita). Se exceptuaron algunos países centroamericanos y del Caribe (Guatemala, Honduras, Nicaragua, Haití, Jamaica, Dominica) y algunos del Cono Sur (Argentina, Paraguay), donde la recesión continuó. En cambio, en la mayoría de los países exportadores de petróleo, el producto por habitante siguió decreciendo (-1.1% anual), aunque a tasas menores.

- c) Después de 1987 y para la región tomada en su conjunto, el esfuerzo exportador aumenta y permite una recuperación parcial de las importaciones y a la vez un aumento en el saldo comercial.

Con todo, la recuperación parece abortar. Reducción en el crecimiento del producto total: 1.5% anual entre 1986 y 1989. Caída del producto por habitante: -0.6% anual.

Paralelamente la inflación se ha acelerado en 1990 impulsada sobre todo por Brasil (2,359.9%), Nicaragua (8,500%) y Perú (8,291%) y Argentina (1,832.5%). Venezuela entró en 1989 al club de países de alta inflación, controlando luego, en 1990, mediante políticas muy eficaces los brotes inflacionarios. Las excepciones son pocas: Bolivia, entre los países tradicionalmente hiperinflacionarios que logró frenar radicalmente el crecimiento de sus precios (17.8% en 1990) al costo de una fuerte recesión; Barbados con un 1.9% de inflación anual en 1990, Costa Rica (22.4%), El Salvador (19.9%), Chile (29.4%) y Colombia (31%). También fueron excepción otros países del Caribe Insular como Trinidad y Tobago, Haití y Jamaica.

Uno de los mejores indicadores de la Región durante los últimos dos años es el correspondiente a la balanza comercial; obligados a efectuar procesos de ajuste que les permitieran responder a sus obligaciones de la deuda, los diversos países los iniciaron mediante su único camino posible: reducir importaciones; sin embargo, durante 1989 y 1990 el balance positivo más se ha obtenido a través de una recuperación en las exportaciones que a través de una reducción de las importaciones. Podríamos aventurar la afirmación de que el

éxito logrado por países como Chile y Colombia durante este difícil período, ha radicado principalmente en su capacidad de identificar nuevos y dinámicos productos de exportación, a través de los cuales lograr una nueva inserción en los mercados internacionales.

Las perspectivas para la nueva década parecerían esclarecerse a la luz de nuevos indicadores, dos de los cuales podrían resultar de particular importancia: el avance en el proceso de apertura y el crecimiento de la población urbana económicamente activa¹; la importancia del primer indicador se deriva del papel tan importante que ha de jugar en los años 90 la dimensión externa en el comportamiento global de las economías de la Región.

Los procesos de apertura económica en el que prácticamente todas las naciones se hallan comprometidas, esperan del sector externo el aprovechamiento pleno de sus factores competitivos para apoyar en ellos sus dinámicas de crecimiento económico. Ahora bien, apertura no sólo significa liberación arancelaria sino adecuación del aparato productivo nacional a los requerimientos y posibilidades del mercado internacional, y en este proceso unos países han avanzado más que otros; buena parte de este avance ha estado representado en dolorosas políticas de ajuste, que han pasado por disminuciones en sus déficit fiscales, control a sus procesos inflacionarios, desmonte de subsidios, y niveles aceptables de equilibrio en sus balanzas de pagos frente a la exigente necesidad de cumplir con el pago de la deuda externa. El hecho de haber producido en mayor medida esta adecuación económica y productiva coloca a los países que las han puesto en marcha en mejores condiciones para los años 90.

La segunda variable, la transición demográfica, tiene mucho que ver con los niveles de gasto social requeridos en materia de educación, salud, etc. y, sobre todo, con la capacidad de generar el número de empleos que su crecimiento en la PEA le exija, y muy particularmente la PEA urbana. Tasas de crecimiento demográfico aceleradas pueden resultar muy conflictivas con las transformaciones tecnológicas que la apertura requiera.

La combinación de este par de indicadores nos genera una tipología interesante para el análisis de los años 90, que PREALC tipifica a través de una muestra investigada de 10 países:

- a) Grupo A: Son los países con un crecimiento de la PEA urbana inferior al promedio regional y menor grado de avance relativo en materia de transformación productiva. Incluye Argentina y Uruguay.
- b) Grupo B: Son los países con un crecimiento esperado de la PEA urbana inferior al promedio regional y con un grado de avance en la transformación productiva mayor que el promedio. Incluye Chile, Colombia y Costa Rica.

1 Esta tipología aparece desarrollada más extensamente en PREALC, *Empleo y Equidad: desafío de los 90*, capítulo 2. Santiago de Chile, 1990.

- c) Grupo C: Son los países con un crecimiento de la PEA urbana superior al promedio regional y menor avance relativo en materia de transformación productiva. Incluye Perú y Guatemala.
- d) Grupo D: Son los países con un crecimiento de la PEA urbana superior al promedio regional y mayor avance relativo en transformación productiva. Incluye Brasil, México y Venezuela.

El escenario básico sobre el cual PREALC proyecta el comportamiento regional durante los años 90 se caracteriza por una suposición general optimista, con menores transferencias al sector externo (las cuales pasarían del 3.8% del PIB, típico de finales de los años 80 a 2.8% en el año 2000), crecimiento del 5.1% anual en las exportaciones con peso creciente de renglones no tradicionales.

Los resultados de este escenario, por grupos de países son los siguientes:

Como cabría esperar, uno de los resultados más favorables se detectan en el grupo B de países que registran tasas esperadas de crecimiento de la PEA urbana inferiores al promedio regional y un mayor avance –relativo– del proceso de transformación productiva. En este grupo el crecimiento del empleo informal sería similar al de la PEA, lo que explica la constancia a mediano plazo del grado de informalidad –en torno al 28%–. El crecimiento del salario real sería de 1.7% anual –en contrate con el 2% del crecimiento en la productividad– y el ingreso real medio informal crecería levemente a un ritmo inferior al 1.0% anual.

En el otro extremo, entre los resultados menos favorables se destacan los del grupo C de países, que incluye aquéllos con un crecimiento esperado de la PEA urbana superior al promedio regional y un menor avance relativo en transformación productiva. En dicho grupo, el crecimiento del empleo formal es muy inferior al de la PEA urbana y por consiguiente, el grado de informalidad aumentaría desde el ya elevado nivel registrado en 1990, 40.2% hasta 46.1% a fin del siglo. Los salarios reales crecerían a un ritmo de uno por ciento anual, y el ingreso real medio informal descendería en un -1.0% anual, como resultado del elevado grado de informalidad y de su fuerte expansión en el decenio.

Los resultados de los grupos A y D están fuertemente influidos por el distinto comportamiento esperado de la oferta laboral. Así, en el Grupo A –países con muy bajo crecimiento de la PEA urbana y menor avance en transformación productiva– el menor avance en materia de ajuste estructural interno se encuentra compensado por el hecho de tratarse de los países con menor crecimiento de la PEA urbana. Ello explica por qué el grado de informalidad descendería levemente, en circunstancias que el crecimiento esperado del PIB se encuentra entre los más bajo de la muestra (2.8% anual para el grupo). Similarmente, el lento crecimiento en salarios reales, estaría explicado por el bajo crecimiento de la productividad. Finalmente en este grupo el ingreso medio informal real crecería muy débilmente, como expresión del leve descenso del grado de informalidad.

En el grupo D –países con mayor crecimiento de la PEA urbana y mayor grado de avance relativo en transformación productiva– se verificaría la situación opuesta a la del grupo A. A pesar del mayor avance del ajuste estructural externo e interno, y

de registrar el crecimiento económico más alto de la región, el muy elevado crecimiento de la PEA urbana torna insuficientes las tasas de absorción en segmentos modernos, lo que redundaría en un significativo crecimiento del grado de informalidad hasta fines del siglo, con su consiguiente repercusión sobre el ingreso medio informal. No obstante, por tratarse de países con mayor avance en el esfuerzo de modernización, el crecimiento de la productividad y de los salarios reales medios, en segmentos modernos, se encuentran entre los más elevados de la muestra: 2.0% y 1.6% anual respectivamente¹.

Supone este estudio que la transformación tecnológica será claramente intensiva en capital, por lo cual los efectos del crecimiento serán como resultado de los incrementos en productividad; los efectos sobre el empleo, en consecuencia, serán menos que proporcionales a los incrementos en producción. Este supuesto es relativamente válido, dependiendo del tipo de reorientación productiva que haga cada país en función de sus estrategias de apertura al mercado internacional. En países como Colombia, con éxito relativo durante los años 80, la apertura determinó la progresiva especialización de la producción manufacturera hacia sectores muy intensivos en mano de obra, frente a períodos como 1960-1980, caracterizados por un peso creciente de industria típicamente intensivas en capital (Química Básica, petroquímica, siderúrgica, cemento, etc.). Como consecuencia de esta especialización los sectores más dinámicos en sus exportaciones han sido sectores típicamente intensivos en mano de obra: confecciones, productos del cuero, flores.

Si tenemos en cuenta esta clase de opciones, la disyuntiva entre renovación tecnológica y empleo no parecería tan excluyente y tampoco lo sería la opción entre sector “informal” (producción popular, que hemos denominado nosotros) y crecimiento de la productividad (especialmente en condiciones de restricción de divisas). Los más altos indicadores de la relación producto/inversión han tendido a generarse en la pequeña industria², probablemente una de las razones por las cuales son estos sectores los que mejores niveles de competitividad encuentran en los mercados internacionales. Queda pues esta variable sobre el tapete, convirtiéndose en opción de política económica ante las exigencias de la apertura.

La crisis de los años 80 estuvo marcada por una aguda caída en el empleo, más intensa en el sector urbano que en el rural: los primeros síntomas de crisis se sintieron entre 1980 y 1983; durante estos años la tasa de desempleo en ALC pasó del 6.2% al 8.1%³. Pero, por la dinámica social que hemos descrito atrás, es posible afirmar que si la peor manifestación de la crisis no fue en el empleo,

1 PREALC, *Empleo y Equidad: desafío de los 90*. Santiago de Chile, Octubre de 1990. Pp. 64-66.

2 Véase Pinto, J. A. y Arango J. I. *La Pequeña y Mediana Industria*, Capítulo V. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1987, y *Hacia una nueva fase en la Industrialización Colombiana*, Colciencias-Cinset, 1989.

3 CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1988*. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1989, cuadro 1.

Cuadro 4.1
**AMERICA LATINA GENERACION FUTURA DE EMPLEO URBANO
 SEGUN VARIOS ESCENARIOS DE CRECIMIENTO
 DEL EMPLEO MODERNO**

	1980 PREALC	1990 Estimado	2000 Tasa de crecimiento empleo moderno			
			0%	1%	2%	3%
A. PEA y Empleo (millones)						
1. PEA Urbana	79.3	115.0	155.9	155.9	155.9	155.9
2. Empleo Moderno	42.9	50.5	50.5	55.8	61.5	67.8
3. Excedente	36.4	64.5	105.5	100.2	94.4	88.1
4. Empleo 1-5 trabajad.	19.0	35.4	57.8	54.9	51.8	48.3
5. Empleo 6-10 trabajad.	11.9	22.2	36.4	34.5	32.6	30.4
6. Empleo total	73.8	108.1	165.0	145.2	146.0	1460.5
B. Tasa desempleo (%)						
	7.0	6.0	7.2	6.9	6.5	6.0
	1980/90		1990-2000			
C. Generación nuevo empleo (millones)						
1. Empleo moderno	7.5	0.0	5.3	11.1	17.4	
2. Empleo 1-5 trabajadores	16.4	22.5	19.6	16.4	12.9	
3. Empleo 6-10 trabajadores	10.4	14.1	12.3	10.3	8.1	
4. Total	34.3	36.6	37.2	37.8	38.5	
	1980/90		1990-2000			
D. Aporte a nuevo empleo (%)						
1. Empleo moderno	22.0	0.0	14.2	29.3	45.1	
2. Empleo 1-5 trabajadores	47.8	61.4	52.7	43.4	33.7	
3. Empleo 6-10 trabajadores	30.2	38.6	33.1	27.3	21.2	
4. Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

Fuentes y metodología: 1) Las estimaciones de la PEA urbana se basan en datos de CELADE.

2) La magnitud del empleo urbano para 1990 se estimó bajo la hipótesis de que la tasa de desempleo seguía siendo del 6% (la misma de 1987/88).

3) Su estructura por tamaños de empresa en 1980 se basa en estimados de PREALC.

4) para 1990 esa estructura se estimó bajo la hipótesis de que el aporte porcentual al nuevo empleo creado entre 1980 y 1990 fue el mismo que el estimado por PREALC para 1980-1987.

5) Las proyecciones del empleo moderno, entre los años 1990 y 2000, se hacen según varias tasas hipotéticas (0%, 1%, 2%, 3%).

6) El empleo en las empresas de menos de 10 personas se proyecta suponiendo que conserva la misma proporción frente al excedente laboral (fuerza laboral - empleo moderno) que la vigente para 1990.

se debió al papel jugado en este campo por la economía productiva popular. Fueron más bien los ingresos los que recibieron el impacto directo de la crisis, al caer durante este período las remuneraciones laborales medias reales en un 20%¹ (Cf. Gráfico 4.1).

Entre 1984 y 1986, la región conoció una breve recuperación, regresando el desempleo a niveles del 6.2%² y logrando los ingresos laborales una relativa estabilización, aunque a un nivel muy bajo.

Pero desde 1986, aunque el desempleo se ha mantenido más o menos estable, los ingresos han caído de nuevo. Según PREALC, los salarios medios reales en el sector "formal privado" cayeron entre 1986 y 1989 a tasas anuales del -2.4% en empresas medianas y grandes y en un -5.9% en empresas pequeñas. La caída en los ingresos del sector informal se calcula en un -6.5% anual. En términos de índices, con 1980=100, 1989 terminó para estos tres segmentos así: 93 (empresas grandes y medianas), 70 (empresas pequeñas) y 58 (sector informal)³.

En el sector rural la caída de ingresos reales per cápita durante el período 1980-1987 fue, según PREALC, del 23%⁴ (Cf. Gráfico 4.2). En la agricultura la caída de los salarios medios reales entre 1986 y 1989 fue del -3.3% anual.

Fue precisamente la pequeña producción popular la que evitó una caída mayor en el empleo: las unidades productivas no agrícolas con 5 trabajadores o menos generaron el 47.8% de los nuevos empleos creados en la Región entre 1980 y 1987. Y las unidades entre 5 y 10 trabajadores crearon un 30.2% adicional del empleo⁵. El sector público sólo generó el 17.1% y las empresas privadas de mayor tamaño sólo lograron crear el 4.8% de los nuevos empleos urbanos (Cfr. Cuadro 4.3). Con un índice de 100 en 1980, los diversos indicadores laborales para el sector urbano de la región son los siguientes, a finales de 1989:

* Población	121.6
* PEA	139.1
* Ocupados	141.5
* Sector Público	138.4
* Empr.med. y grandes	104.9
* Empresas pequeñas ⁶	191.6
* Sector informal	172.4
* Desocupados	107.5 ⁷

1 PREALC, *La evolución del mercado laboral entre 1980 y 1987*. PREALC/328, octubre de 1988, cuadros 9 y 10.

2 CEPAL, o. c..

3 PREALC, *Empleo y Equidad*, p. 26.

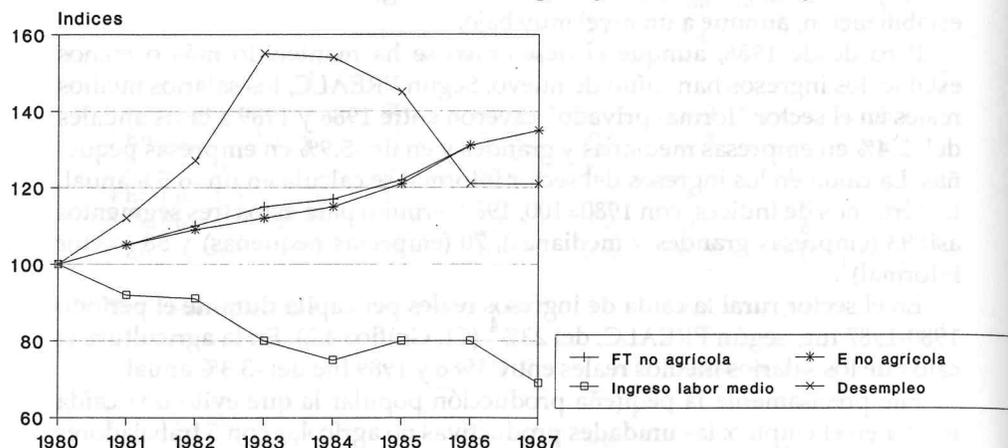
4 PREALC, *La evolución del mercado laboral entre 1980 y 1987*. PREALC/328, octubre de 1988, cuadros 9 y 10.

5 *Ibidem*.

6 Con 10 o menos trabajadores.

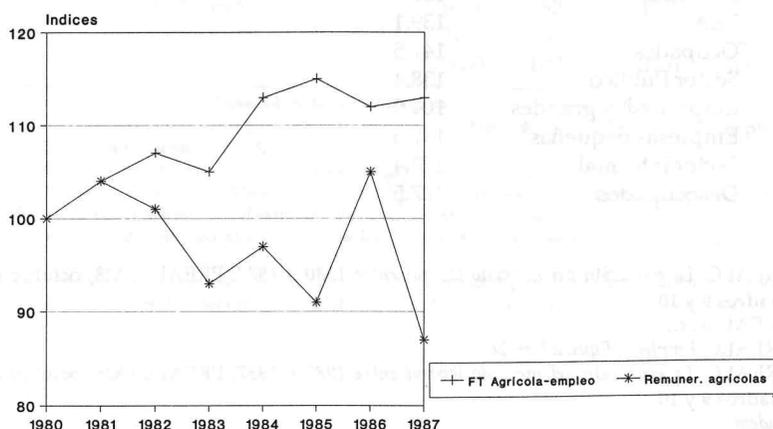
7 PREALC, o. c. p. 16.

Gráfico 4.1
AMERICA LATINA
MECANISMOS DE AJUSTE EN EL MERCADO LABORAL URBANO:
1980-83: Sube el desempleo y caen los ingresos
1984-86: Cae el desempleo y se estabilizan los ingresos
1987-...: Se estabiliza el desempleo y caen más los ingresos



Fuente: PREALC, *La evolución del mercado laboral entre 1980 y 1987*. PREALC/328, octubre de 1988, cuadros 9 y 10.

Gráfico 4.2
SECTOR RURAL EN AMERICA LATINA
CAIDA DE LAS REMUNERACIONES POR TRABAJADOR
El desempleo casi no ha jugado como factor de ajuste



Fuente: PREALC, *La evolución del mercado laboral entre 1980 y 1987*. PREALC/328, octubre de 1988, cuadros 9 y 10.

Pero si en estas unidades populares se ubica el liderazgo del empleo durante la crisis, el comportamiento de los ingresos, de acuerdo a la dinámica descrita atrás es negativo. Entre 1980 y 1987 las remuneraciones reales de los trabajadores vinculados a las unidades de 5 o menos personas, cayeron en un 41.1% y las de los vinculados a las unidades de 5 a 10 trabajadores cayeron en un 30.9%. El ingreso de los trabajadores vinculados a la empresa "moderna" sólo cayó en un 14.9% (Cfr. Gráfico 2.2). De esta forma, en el sector "moderno" cae el empleo y los salarios tienen una relativa estabilidad; en el sector productivo popular crece el empleo y caen fuertemente los ingresos. En el sector público, por su parte, los ingresos caen en un 32% durante el mismo período¹.

El resultado neto de este sistema de ajuste puede expresarse en algunas cifras simples:

La Región (América Latina y el Caribe) tenía hacia finales de 1990 unos 442 millones de habitantes; en 1987 tenía 419 millones, de los cuales casi 145 millones constituían su fuerza laboral. De estos últimos, cerca de 103 millones, trabajaban o querían trabajar en actividades predominantemente urbanas². Con una tasa de desempleo del 5.9%³, ello significa que la región contaba con unos 6 millones de personas abiertamente desempleadas en las áreas urbanas.

Pero contaba, sobre todo, con unos 29 millones de trabajadores vinculados a pequeñas unidades de hasta 5 trabajadores⁴ y con otros 19 vinculados a microempresas de 6-10 trabajadores⁵. Sus ingresos laborales medios, que cayeron entre 30 y 40% entre 1980 y 1987, eran sumamente precarios. Y contaba, además con una masa de trabajadores rurales de casi 42 millones, de los cuales muchos fueron también empobrecidos por la crisis económica del decenio: sus ingresos laborales medios habrían caído un 23% entre 1980 y 1987.

PREALC, en *Empleo y Equidad: Desafío de los 90*, presenta el comportamiento de los salarios e ingresos de la región por rama de actividad económica y segmento del mercado de trabajo (Cfr. Cuadro 4.2).

4.2 PERSPECTIVAS DEMOGRAFICAS

Entre 1980 y 1990, la población total de la América Latina y el Caribe habría crecido a una tasa anual del 2.3%, pasando de 357.6 a 445.3 millones de personas. La expansión demográfica habría sido mayor en los países Centroamericanos y del Caribe, en los países Andinos y en el Brasil que, o apenas comienzan o no han completado aún la transición demográfica, y menor en los

1 PREALC, *idem*.

2 Estas estimaciones sobre población y fuerza laboral en 1987, se basan en aplicar a las cifras de 1980, las tasas de crecimiento estimadas por CELADE.

3 El promedio urbano ponderado para la región estimado por CEPAL en 1987.

4 El 30.0% del empleo urbano según PREALC.

5 El 19.4% del empleo urbano según PREALC.

Cuadro 4.2
**AMÉRICA LATINA: EVOLUCION DE LOS SALARIOS E INGRESOS
 MEDIOS REALES POR RAMA DE ACTIVIDAD Y SEGMENTO DEL
 MERCADO DE TRABAJO 1990 - 1989 (%)**

	Tasa Crecimiento 1980-1989	Indice 1980=100
Rama de actividad		
Agricultura	-2.4	80.0
Industria manufacturera	-0.6	95.0
Construcción	-0.8	93.0
Segmento del mercado laboral		
Sector formal privado		
Empresas medianas y grandes	-0.8	93.0
Empresas pequeñas	-3.9	70.0
Sector público	-3.9	70.0
Sector informal	-5.9	58.0
Salario mínimo urbano	-3.0	76.0

Fuente: PREALC, *Empleo y Equidad*, p. 26.

países del Cono Sur, donde se han logrado ya patrones demográficos similares a los de los países mas desarrollados.

- Centro América y el Caribe. La población creció a más del 3.0% anual durante la década, en Nicaragua, Honduras, Salvador y Guatemala. En México, Costa Rica, Panamá, República Dominicana y Haití, las tasas oscilaron entre el 2.0 y el 2.6%.
- Países Andinos. Los mayores ritmos de crecimiento poblacional (situados alrededor del 2.8% anual) se registraron en Ecuador, Bolivia, Venezuela y Perú. Sólo Colombia mostró una tasa más moderada (2.1%).
- La población del Brasil creció, por su lado, al 2.2%.
- En Cambio, con excepción de Paraguay (tasa: 2.9%), los países del Cono Sur (Chile, Argentina, y sobre todo Uruguay) mostraron un crecimiento anual inferior al 1.5%, que, en Uruguay, fue apenas del 0.7%.

Esa evolución se acompañó con un avance adicional de la urbanización. En su conjunto, la población urbana de la región creció 5 veces más rápido que la rural: 3.1% anual vs. 0.6%. Su peso relativo pasó del 65.2% en 1980, al 70.6% en 1990. Pero sigue siendo todavía bajo en los países Centroamericanos más chicos; exhibe un nivel intermedio en México, en los países Andinos y en Brasil; y es sumamente elevado en los del Cono Sur.

Cuadro 4.3

**AMERICA LATINA:
 ESTRUCTURA Y APORTE DE LOS DIVERSOS TIPOS DE EMPLEO
 A LA CREACION DE NUEVOS PUESTOS DE TRABAJO**

	EMPLEO TOTAL				EMPLEO NO AGRICOLA							
	Estruc- tura (%)		Aporte % in- crem.		Estructura (%)		Aporte al incremento %					
	80	87	80-87	80-87	80	83	86	87	80-3	83-6	86-7	80-7
1. TOTAL	100	100	100	100	80	83	86	87	100	100	100	100
2. AGRICOLA	26.6	23.9	13.6									
3. NO AGRICOLAS	73.4	76.1	86.4	100	100	100	100	100	100	100	100	100
a. Gran empresa > 10 trabajadores	31.3	25.5	4.2	42.7	36.0	34.4	34.4	34.0	-28.6	23.3	19.8	4.8
b. Empleos públicos	11.4	12.1	14.8	15.5	16.0	16.0	16.0	15.9	21.1	15.8	11.4	17.1
c. Pequeña empresa 6-10 trabajadores	11.8	14.7	26.1	16.1	19.1	19.1	16.5	19.3	47.9	22.5	13.9	30.2
d. Sector informal 1-5 trabajadores	18.9	23.4	41.4	25.7	28.9	30.1	30.1	30.8	59.6	38.4	54.9	47.8

Fuente: PREALC, *La evolución del mercado laboral entre 1980 y 1987*. PREALC/328, octubre de 1988, cuadros 9 y 10.

Para agravar adicionalmente la situación, la velocidad de crecimiento urbano fue superior en los países de mayor crecimiento demográfico, donde el desarrollo urbano está en sus fases iniciales. En su orden: pequeños países Centroamericanos (donde el crecimiento de la población urbana se sitúa entre el 5.0 y el 4.0%), países Andinos (entre el 4.5% y el 3.0%), México (3.4%), Brasil (3.1%). En casi todo el Cono Sur, por el contrario, donde el peso de la población urbana ha alcanzado ya niveles muy elevados, el ritmo de crecimiento urbano prosigue, pero a una tasa inferior al 2.0% anual.

Las proyecciones elaborados por CELADE contemplan una amortiguación del crecimiento poblacional (menor en los países más rezagados) y la continuación de la urbanización en todos los sitios. Entre los años 1990 y 2000 el crecimiento anual de la población total de la región se estima en 1.9% anual, el de la urbana en el 2.6% y el de la rural en el 0.4%. Excluyendo algunos países chicos de las Antillas, esta evolución agregaría 93.7 millones de nuevas personas. De ellas, 88.9 millones (el 94.8%) vivirán en las áreas urbanas y, apenas 4.8 millones (el 5.2%) en las áreas rurales. Con excepción de Guatemala, Panamá, Paraguay y Haití, el aporte urbano a la nueva población esperada, supera, en todas partes, el 70% y, en muchos casos se sitúa entre el 90 y el 100%.

Las proyecciones sobre la fuerza laboral son más inseguras. Dependen no sólo de la demografía, que determina la población en edad laboral, su composición etárea y, en parte, su distribución espacial, sino también de factores sociales y económicos que inciden sobre la tasa de participación. Entre los factores sociales, se cuentan los que determinan la vinculación laboral de los jóvenes (la retención del aparato escolar) y de las mujeres (su grado de educación, su edad de nupcialidad, el número de hijos, etc.). En adición, la participación laboral resulta extremadamente sensible a las fluctuaciones económicas (en general sube con la recuperación económica y se contrae con la falta de empleos). Con todo, las estimaciones realizadas por CELADE, permiten establecer, al menos, órdenes de magnitud (Cuadro 4.4).

Después de haberse expandido al 2.7% anual entre 1980 y 1990, la fuerza laboral de la región crecerá, previsiblemente, al 2.5% durante la década del noventa. Aunque mas moderada, esa tasa resulta todavía muy alta y superior a la proyectada para la población total (1.9%). Las situaciones son extremadamente variables: los países de mayor dinámica poblacional (Salvador, Guatemala, Nicaragua, Honduras, Bolivia) no se beneficiarán de menores presiones por el lado de la oferta laboral; el Cono Sur presentará las menores tasas.

Sea como fuere, los retos en materia de generación de empleo para la década que comienza serán enormes y, en general estarán centrados en las ciudades.

Entre 1990 y el año 2000, cerca de 44 millones de nuevas personas buscarán empleo en América Latina. Sin contar los puestos necesarios para solucionar el actual desempleo abierto (que se aproxima a los 7 millones de personas en las ciudades) se requieren, pues, 44 millones de nuevos empleos adicionales de

Cuadro 4.4
AMERICA LATINA: PROYECCIONES DE FUERZA LABORAL PARA 1990-2000

País	PEA Total miles personas		PEA Urbana (%)		Tasa an.de Crec. 1980-1990 (%)			Tasa an.de Crec. 1990-2000 (%)			Incremento 1990-2000 (miles)		
	1990	2000	1990	2000	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
	Argentina	12305	14612	86.6	89.1	1.4	1.7	-0.7	1.7	2.0	-0.3	2307	2359
Bolivia	282	3031	54.5	61.2	2.7	4.2	1.1	2.9	4.1	1.2	749	611	137
Brasil	58071	73413	76.4	81.6	2.7	3.7	0.0	2.4	3.0	-0.1	15342	15493	-152
Chile	4788	5602	84.7	87.4	2.3	2.8	-0.1	1.6	1.9	-0.4	815	840	-26
Colombia	11552	14566	74.4	79.2	3.2	3.8	1.6	2.3	3.0	0.2	3014	2949	65
Costa Rica	1061	1367	56.0	62.6	3.1	4.6	1.4	2.6	3.7	0.9	307	262	45
Cuba	3972	4483	75.5	80.9	2.2	3.1	-0.1	1.2	1.9	1.3	511	627	-116
Ecuador	3365	4578	57.7	64.4	3.3	5.0	1.5	3.1	4.3	1.4	1213	1007	207
El Salvador	2254	3193	53.8	59.6	3.4	4.6	2.2	3.5	4.6	2.2	938	691	248
Guatemala	2749	3818	43.2	47.7	3.0	3.8	2.3	3.3	4.4	2.5	1069	633	436
Haití	3549	4572	24.3	28.9	2.3	4.2	1.8	2.6	4.4	1.9	1024	461	563
Honduras	1561	2246	47.0	55.3	3.8	6.0	2.2	3.7	5.4	1.9	685	509	176
México	28648	37720	73.9	78.3	4.0	5.1	1.4	2.8	3.4	0.9	9071	8363	708
Nicaragua	1160	1688	62.2	68.3	3.8	5.1	2.0	3.8	4.8	2.0	528	432	96
Panamá	848	1083	56.0	58.2	3.1	3.5	2.6	2.5	2.9	2.0	235	155	80
Paraguay	1498	2028	45.9	48.5	3.4	3.9	2.9	3.1	3.6	2.6	530	297	233
Perú	7672	10212	69.9	74.7	3.1	4.0	1.4	2.9	3.6	1.1	2539	2270	269
República Dominicana	2605	3374	61.9	70.5	3.2	5.4	0.4	2.6	4.0	0.0	768	766	3
Uruguay	1253	1391	85.0	86.8	0.9	1.1	-0.5	1.1	1.3	-0.2	138	142	-4
Venezuela	6555	8821	82.3	85.1	3.5	4.0	1.6	3.0	3.4	1.3	2266	2111	155
Total	157746	201795	72.9	77.3	2.9	3.8	0.9	2.5	3.1	0.7	44048	40977	3071

Fuente: CELADE, Boletín Demográfico, No. 35

aquí al año 2000. De ellos, 41 millones (el 93%) habrá que crearlos en las áreas urbanas y el resto, 3 millones (el 7%), en las áreas rurales.

Naturalmente, esa nueva demanda laboral estará concentrada en los países más grandes de la región: Brasil tendrá que crear más de 15 millones de empleos adicionales y México 9 millones adicionales.

En todo caso, en la mayoría de los países, la mayor parte de la nueva presión laboral se ejercerá en el ámbito urbano. Entre el 70 y el 80% en el Salvador y en Honduras; entre un 80% y un 90% en Bolivia, Ecuador, Perú, Costa Rica y Nicaragua; en más de un 90% en Brasil, México, Argentina, Chile, Uruguay, Colombia, Venezuela, Cuba y República Dominicana. Sólo en Haití, Panamá y Paraguay, el porcentaje urbano de la nueva fuerza laboral esperada resulta inferior al 70%.

4.3 ESCENARIOS PREVISIBLES EN MATERIA DE CRECIMIENTO Y EMPLEO

Las perspectivas de crecimiento económico de la región no parecen a primera vista muy promisorias si las comparamos con el comportamiento de la Región en el período anterior a la crisis; pero si las comparamos con los años 80 la situación parece reflejar el final de la "década perdida".

Casi todos los analistas coinciden en señalar que los años 90 tendrán un comportamiento bastante diferenciado entre la primera y la segunda mitad. La recuperación de las economías regionales debe pasar todavía por períodos de ajuste, sobre todo en los campos fiscal y externo. Es necesario, para recuperar la estabilidad económica, que los diversos gobiernos reduzcan radicalmente sus déficit fiscales pues sólo así se podrá recuperar la necesaria estabilidad en el nivel de precios; y es necesario, también lograr equilibrar las balanzas externas para poder responder al agobiante desafío de la deuda externa. Pero sólo durante el segundo quinquenio de la década se recibirán los resultados netos de la estrategia; el ajuste inicial representa desempleo, contracción del gasto público y austeridad general. Se espera de esta estrategia un reforzamiento en la estructura exportadora de los países (especialmente en la identificación y aprovechamiento de nuevas oportunidades de exportación) y una radical disminución del déficit fiscal (con el aporte a la estabilidad en precios y a la disminución del endeudamiento público que esto representa).

Un grupo representativo y creciente de países ha ido logrando avances considerables en ambas líneas; durante 1991 el crecimiento de los precios se ha reducido muy sensiblemente, casi a niveles cercanos a la mitad de los años anteriores; y es también un síntoma alentador la recuperación del nivel de exportaciones del conjunto de la Región; las tasas de crecimiento del valor de las exportaciones durante los últimos años fue el siguiente: 13.8% en 1988,

10.1% en 1989 y 6.8% en 1990¹; es posible ahora plantearse el equilibrio en la balanza externa más por efecto del crecimiento de las exportaciones que mediante la disminución de las importaciones, que fue el utilizado durante la segunda mitad de los 80. En 1990 las importaciones de la región crecieron en un 13.9% y sin embargo la balanza comercial de bienes fue superavitaria en US\$ 26.205 millones.

El Banco Mundial elaboró, en su informe de 1989, algunos escenarios alternativos para el crecimiento mundial durante los años 1988-1995 (Cuadro 4.5).

Cuadro 4.5
AMERICA LATINA.
DIVERSOS ESCENARIOS DE CRECIMIENTO PARA 1988 - 1995.
CRECIMIENTO DEL PIB. Porcentaje Anual. 1988/95

	Crecimiento del PIB (% anual)		Crecimiento del PIB p. c. (% anual)			
	1980/88	1988/95	1980/88	1988/95		
		Hipot. 1	Hipot. 2	Hipot. 1	Hipot. 2	
A. Países de ingresos altos de la OCDE	2.7	2.6	2.4	2.1	2.1	1.9
B. América Latina y el Caribe	1.7	3.1	2.3	-0.6	1.2	0.4
C. 17 países muy endeudados	1.3	3.2	2.3	-1.2	1.0	0.2

Fuente: Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, 1989*, cuadro 1.2

El primero de ellos, el optimista, se basa en la hipótesis de que, gracias a políticas apropiadas, el crecimiento económico de los países más industrializados puede mantenerse, a la vez que los tipos de interés (reales y nominales) se reducen. Las economías de América Latina pueden así impulsar sus exportaciones (vía volumen y diversificación; los precios unitarios seguirán cayendo) y aliviar, paralelamente, la carga financiera de su deuda externa. Ello exigirá políticas internas de ajuste.

El segundo, el pesimista, supone la continuación de las políticas actuales en los países industrializados: el crecimiento económico de los mismos se reduce y las tasas de interés (reales y nominales) aumentan adicionalmente. El crack

1 La caída durante 1990 se debe al desastroso comportamiento del Brasil, cuyo peso en el conjunto hace descender radicalmente el indicador. Los países exportadores de petróleo (Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela) tuvieron, por ejemplo un crecimiento del 18.2% en sus exportaciones durante 1990; incluso Centroamérica y el Caribe tuvieron crecimientos del 8%.

financiero de la América Latina se evita solamente mediante la continuación del financiamiento de los desequilibrios.

En el primer escenario, el PIB total de la América Latina y el Caribe podría crecer a una tasa media del 3.1% anual entre 1988 y 1995 y el PIB per cápita al 1.2%. En el segundo escenario el PIB total sólo podría crecer al 2.3% anual y el per cápita al 0.4%. En el primer escenario, el crecimiento del producto supera ligeramente al previsto para la oferta laboral (2.5% anual) y permite así un alza anual de la productividad media del trabajo del 0.6%. En el segundo escenario, la expansión del producto resulta inferior a la de la oferta laboral. Los nuevos empleos requeridos sólo podrían lograrse, en este caso, con reducciones en la productividad media del trabajo del orden del -0.2% anual.

En un informe más reciente¹ el mismo Banco subió a 3.6% sus proyecciones de crecimiento regional para el primer quinquenio de los años 90.

Visto como un todo, el ritmo de crecimiento de la región alcanzaría un 2.7% entre 1989 y 1995, es decir, sólo 0.7% por habitante, pero se aceleraría al 3.8% en el segundo lustro de la década -2.0% por habitante-. Si se toma como referencia el promedio simple del crecimiento económico de los 18 países de la Región, la aceleración en la segunda mitad de la década es muy inferior (del 2.9% al 3.6%). La diferencia entre uno y otro resultado refleja, ante todo, los supuestos sobre la recuperación del crecimiento de la economía brasileña en el segundo lustro de la década².

La falta de información estadística consistente, impide la formulación de previsiones seguras (por países y para el agregado Regional) sobre las contribuciones que, tanto el sector moderno como el sector de la Economía popular, puedan hacer en materia de crecimiento, de empleo y de ingresos.

a) Desconocemos, en primer lugar, la magnitud exacta de su contribución al empleo y, sobre todo, de su contribución al PIB. b) Aunque sabemos que la entrada de nuevos trabajadores al sector (y por lo tanto su oferta de bienes y servicios), se acelera con la falta de empleos modernos, no tenemos una idea clara de esa dinámica por ramas de actividad. c) Sabemos que la demanda de la producción popular es elástica al PIB generado por el sector moderno; que depende también de los ingresos generados por el propio sector; y que esas elasticidades ingreso son mayores para los hogares más pobres. Pero no tenemos una medida confiable de las mismas. d) No tenemos tampoco una idea cuantitativa clara de la capacidad de exportación de la producción popular por ramas, ni de los efectos que, vía insumo producto, se producirían sobre el resto de la economía. e) Aunque sabemos que las posibilidades actuales de sustitución de la producción moderna por producción popular parecen poco elásticas a los precios relativos, ignoramos sus capacidades virtuales de sustitución, ante una mejora eventual en la calidad de la producción popular.

¹ Long term prospects for low and middle-income countries. Marzo de 1990.

² RLA 86/004, Desarrollo sin Pobreza, p. 117

Todo ello impide estimar, de manera confiable, los impactos que las diversas políticas de apoyo a la producción popular, podrían tener sobre el empleo, el PIB y los ingresos medios. Por ello, los estudios estadísticos de base y la posterior elaboración de modelos macroeconómicos que permitan examinar la interconexión de los sectores moderno y popular de la economía, parecen una prioridad en todos los países de la región. Suministrarán una base sólida para una política de apoyo al sector.

Sea como fuere, resulta evidente que el sector moderno de la economía no podrá asegurar íntegramente a la población, ni el empleo ni los ingresos requeridos en el próximo decenio. Sus perspectivas no son las mejores y para alcanzar un desempeño adecuado, sobre todo en materia de exportaciones, debe mejorar su productividad. Los reponsables de la política económica tendrán que contar, necesariamente, con el sector de la economía popular, sobre todo a nivel urbano.

De hecho, como lo mostramos atrás, entre 1980 y 1987 el empleo asalariado convencional (el creado por el sector público y por las empresas de más de 10 trabajadores) sólo aportó el 22% de las nuevas plazas urbanas de trabajo. La contribución de las pequeñas unidades de hasta 5 personas fue, en cambio, del 47.8% y la de las unidades de 6-10 personas del 30.2%.

El papel futuro de la economía popular urbana en la generación de empleo seguirá siendo decisivo, aunque su magnitud dependa del crecimiento del sector moderno. Si este último es insuficiente, la economía popular urbana tendrá a su cargo mayores reponsabilidades. Si resulta adecuado, esas reponsabilidades serán menores.

De hecho (Ver cuadro 4.1), aunque su ocupación creciera a una tasa del 2% anual (superior a la de 1980-1987, que fue del 1.5%), el sector moderno no aportará sino el 29% de los nuevos empleos urbanos que se crearían entre 1990 y 2000. Las pequeñas unidades de 1-5 trabajadores terminarían por aportar el 43% (16.4 millones de empleos) y las de 6-10 trabajadores el 27% (10.3 millones). Y, aún así el desempleo subiría del 6.0 al 6.5%.

Si el empleo moderno crece a tasas inferiores, el empleo generado por la economía popular será aún mayor, pero, seguramente, su calidad será más precaria.

Así, la economía popular no podrá reemplazar íntegramente al sector moderno en esta tarea. Si el desempeño de la economía moderna resultase francamente insuficiente, los ingresos medios en el sector popular disminuirían aún más, a la vez que no podrían evitarse aumentos adicionales en el desempleo abierto. El crecimiento armónico de ambos sectores resulta así necesario.

4.4 RETO A LA ECONOMIA POPULAR

Frente a este panorama, la contribución de la economía popular a la generación de empleo y al crecimiento de la producción será imprescindible; el

modelo de desarrollo adoptado en la inmensa mayoría de los países de la Región, ha centrado en la gran empresa rural y urbana, establecida a imagen y semejanza de los países altamente industrializados, el peso de su desarrollo y con ello ha contribuido a consolidar niveles estructurales de desempleo muy elevados y una utilización muy ineficiente de nuestra dotación de recursos.

Otras formas de producción, —de menor tamaño, con menores inversiones por puesto de trabajo, con tecnologías probablemente elementales pero más adaptadas a las posibilidades del medio, creadoras dinámicas de empleo, etc.— se han establecido, más a consecuencia de una fuerte presión social y de una situación económica apremiante para los sectores populares, que por una política de apoyo claramente definida por los gobiernos. Mediante ellas, la virtual totalidad de los países de la Región, han podido afrontar uno de los peores períodos de su vida institucional: se han suavizado situaciones explosivas de desempleo, se ha evitado una caída de los ingresos todavía más radical y la caída en la producción se ha matizado; y todo esto se ha logrado mediante el aporte indiscutible de un sector de economía popular, que no obstante sus debilidades y su precariedad ha sido capaz de crear el 78% de los nuevos empleos urbanos de la Región y de mantener en el sector rural los niveles de empleo en forma relativamente constante.

De acuerdo a las anteriores consideraciones, la estrategia debe privilegiar dos factores: el empleo urbano y el mejoramiento de los ingresos. El primero, pues será en este sector en donde el crecimiento de la fuerza laboral será muchísimo mayor; y el segundo, puesto que es el ingreso el factor más débil de las formas productivas populares existentes en nuestros países.

Deberemos pues diseñar una estrategia que, partiendo de las posibilidades y limitaciones de nuestra Región, dé prioridad a la creación de un número considerable de empleos urbanos de alta productividad y elevados ingresos, y al mejoramiento de los ya existentes que no logren tales objetivos. Y para lograrlo, es necesario (aunque no suficiente) una reactivación económica general; la economía popular tiene su suerte indisolublemente atada al conjunto económico general y no puede dinamizarse sólidamente si aquél no hace otro tanto.

5.

LA ECONOMIA POPULAR COMO ALTERNATIVA DE DESARROLLO

Retomando algunos de los elementos que considerábamos en las primeras páginas, deberíamos concluir que no es despreciable el potencial de aporte al desarrollo de un sector de la economía que acoge al 65% de la fuerza de trabajo en el campo, al 50% de la fuerza de trabajo urbana¹ y que en los más difíciles períodos de crisis es capaz de mantener casi estables las tasas de desempleo del subcontinente, al generar, como lo hizo en los años 80, el 78% de los nuevos empleos del sector no agrícola.

5.1 LA PRODUCCION CAMPESINA COMO OPCION PARA EL DESARROLLO.

El desarrollo de un sector campesino fuerte y productivo, no sólo resuelve el problema de pobreza de sus propios miembros y contribuye significativamente a la generación de valor agregado sectorial, sino que además por el principal destino tradicional de su producción está en capacidad de contribuir eficazmente al mejoramiento de las condiciones de vida de sectores populares y asalariados de menores ingresos. Y contribuye también a la oferta exportadora actual, mediante su aporte en cultivos tan tradicionales e importantes como el cacao, el café o el algodón o tan novedosos y dinámicos como las frutas tropicales y las hortalizas de exportación. Contribuye igualmente al abastecimiento de algunas materias primas industriales.

El modelo de desarrollo implícito en la mayor parte de nuestros países sólo considera la producción agraria empresarial o capitalista como alternativa de crecimiento; también la economía campesina se mira únicamente bajo la óptica de un problema social por resolver; al mismo tiempo que desde el punto de vista económico se intenta aplicarle los métodos y la tecnología propios de la gran empresa agropecuaria.

1 Considerando las empresas con menos de 10 trabajadores.

Hoy, sin embargo, es posible comprender cómo en el sector rural pueden convivir exitosamente los dos modelos productivos; es posible comprender las ventajas de la economía campesina, no sólo como respuesta social a las necesidades vitales de un importante sector de la sociedad, sino para la producción competitiva de un amplio espectro de cultivos y para la adopción de nuevas tecnologías no convencionales.

Se impone un modelo alternativo de desarrollo campesino, con formas de apoyo y desarrollo solidario, capaz de incrementar significativamente los ingresos provenientes de pequeñas parcelas, mediante la utilización, en cultivos de mercado muy dinámico, de alternativas tecnológicas apropiadas, eficientes e intensivas en mano de obra, que no sólo diversifiquen las fuentes de ingresos del campesino sino que le permitan utilizar plenamente su mano de obra familiar a lo largo de todo el año y que a su vez se conviertan en el núcleo de una intensa trama de actividades rurales dinámicas no agrícolas en campos como los servicios, la comercialización, la transformación, etc.

5.1.1 Algunos de los factores claves

a. Una tecnología apropiada y avanzada

Desde el punto de vista *tecnológico* debe buscar una mejor utilización de los recursos propios del entorno y un mayor respeto por el equilibrio ecológico. Los sistemas biológicos de control de plagas, la rotación de cultivos o su complemento, la adecuada utilización de los cultivos permanentes, la utilización intensiva de los nuevos recursos de la biotecnología, etc. son algunos criterios propios de este modelo. Los métodos de cultivo menos extensivos, y más intensivos en mano de obra, en procesos de riego, de manejo genético, de tratamiento del suelo, pueden dar lugar a mejores resultados en términos de eficiencia y se traduce en una utilización de factores muchos más adecuada al medio nuestro. La nueva biotecnología está a punto de convertirse en la alternativa tecnológica al tradicional y cuestionable modelo de la Revolución Verde; se ofrece así la posibilidad de desarrollar un nuevo modelo de producción agropecuaria, siempre y cuando estemos en capacidad de producir los desarrollos requeridos¹.

1 Todavía es incierto el rumbo que tome la biotecnología; es particularmente peligrosa la creciente participación de la industria de agroquímicos en las actividades de Investigación y Desarrollo de la biotecnología. Para tomar un sólo ejemplo, baste con mencionar el hecho de que las más importantes empresas dedicadas a la oferta de semillas mejoradas están siendo adquiridas por las empresas químicas fabricantes de plaguicidas; como consecuencia de ello, buena parte de la investigación está más centrada en el desarrollo de variedades resistentes a los plaguicidas que en el desarrollo de variedades resistentes a las plagas. Áreas tan promisorias como la generación de variedades con mayor capacidad de asimilación del nitrógeno, no representan para estas empresas atractivo alguno. Todo parecería indicar que es necesario, especialmente en nuestros países, desarrollar una intensa actividad de investigación en

b. Una correcta identificación de cultivos

Moviéndonos en contextos de mercado es necesario, antes que nada, partir de la base de que la economía campesina tiene ventajas comparativas en una canasta de productos cuya versión es específica para cada caso y que es explotando tales cultivos como este sector se consolidará en el mercado.

Frente a parcelas pequeñas, tradicionalmente incapaces de absorber la totalidad de la mano de obra familiar, pero que por su dedicación a formas de monocultivo requieren de considerable y costoso personal asalariado en las épocas de cosecha, es importante diseñar modelos parcelarios de cultivo intensivo y diversificados: mediante este modelo, tan exitoso, por ejemplo, en el proyecto adelantado por la Federación de Cafeteros de Colombia en regiones como el Cauca, se logra incrementar significativamente los ingresos familiares campesinos mediante la combinación de cultivos que tengan ciclos diferentes y, de ser posible, diferentes requerimientos del terreno. De esta manera, la mano de obra familiar estará ocupada durante una mayor parte del año, no obstante el pequeño tamaño de la parcela, los ingresos se incrementan y se desestacionalizan, se reparten los riesgos y no se presentan cuellos de botella de mano de obra en épocas de cosecha.

Por otro lado sectores como la floricultura, el cultivo de champiñones, etc. han mostrado las posibilidades que ofrece la tecnología moderna para lograr "industrializar" pequeñas parcelas, incluso despojándolas de muchas de sus limitaciones naturales en lo referente a extensión, calidad del suelo, duración de los ciclos naturales, exposición a factores meteorológicos, etc. Así mismo se ha mostrado exitosa la producción de hortalizas y productos similares, caracterizados por un alto valor de la producción por unidad de superficie, y sobre todo productos con elasticidades ingreso elevadas. Este tipo de soluciones puede resultar de particular interés en aquellas regiones en donde los obstáculos políticos a una política de redistribución de tierras sean virtualmente insalvables, reemplazándola por un programa efectivo de apoyo a proyectos productivos de alta tecnología como los mencionados¹.

Evidentemente, no en toda parcela es posible montar un modelo como el propuesto; es muy frecuente que la baja calidad de la tierra en la parcela campesina y su limitada extensión, hagan imposible cualquier intento por derivar de ella una decorosa subsistencia; pero también es cierto que buena

biotecnología, con el objeto de que el tipo de desarrollo tecnológico responda a las necesidades concretas y a la dinamización de nuestras ventajas competitivas. Este tipo de desarrollos, ciertamente, no lo harán aquellos que hoy están liderando los más importantes programas de desarrollo biotecnológico.

1 Un cultivo de flores de exportación, como los que hoy proliferan en la Sabana de Bogotá, puede dar empleo e ingresos familiares suficientes a un promedio de 20 trabajadores por hectárea, con costos de instalación cercanos a los US\$ 2.000 por trabajador. Con un buen mecanismo de asistencia técnica y comercialización, estas son alternativas abiertas a grupos asociativos campesinos.

Recuadro 5.1

**LOS CAFICULTORES COLOMBIANOS EN EL CAUCA:
TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA Y DIVERSIFICACION**

El café se introdujo en Colombia en 1730 y desde 1835 y hasta ahora, había representado en las exportaciones totales del país un porcentaje cercano al 50% de las divisas.

Ha sido, además, un cultivo típicamente campesino pues, de acuerdo a los datos más recientes, del total de unidades productivas el 85% tiene menos de 10 Has.

Prevalciendo en Colombia tradicionalmente la variedad de cafeto denominada arábica, la Federación de Cafeteros de Colombia optó por recomendar a partir de 1970, el cambio al *caturre*, pues se podía así pasar de un rendimiento de 40 @ por Ha. a 180 @ por Ha. Los ingresos monetarios por Ha pasaban, en consecuencia, de US\$ 330 al año a US\$ 2.819 con la nueva variedad.

La aparición de la Roya en 1987, hizo más urgente la transición hacia el nuevo tipo de cultivo, al interior del cual los técnicos de la Federación habían desarrollado la llamada "variedad Colombia" resistente a la Roya.

El primer problema que afrontaba la Federación era el de llevar la nueva variedad y su nueva tecnología de cultivo a centenares de miles de caficultores. Para el efecto, diseñó los Grupos de Amistad como mecanismo para la transferencia tecnológica.

Una de las regiones del país en que esta metodología ha funcionado con más éxito ha sido el departamento del Cauca, al suroeste de Colombia.

Acudiendo a la dinámica propia de las formas organizativas campesinas se logró, en primer lugar, una actitud positiva, participativa y creativa hacia el cambio. Los Grupos de Amistad, que aglutinan equipos de 20 a 25 familias campesinas se reúnen mensualmente, y con el promotor de la Federación discuten sus problemas y diseñan las soluciones. Se plantean las tareas familiares y grupales pertinentes y se discuten los requerimientos de financiación de unos y otros, sometiendo con el asentimiento de la comunidad, a consideración de la Federación las solicitudes de crédito pertinentes.

La labor de **transferencia tecnológica** encuentra en este contexto grupal un clima receptivo y multiplicador, a través del cual ha llegado la nueva tecnología a 30.000

familias en todo el país. Hoy en día, si bien no ha sido éste el único mecanismo para el cambio, un porcentaje mayoritario de la caficultura colombiana está representado por la variedad Colombia del nuevo café.

Ahora bien, dos factores de muy diversa naturaleza motivaron a la Federación de Cafeteros a impulsar en 1985 una nueva estrategia, complementaria a la anterior: la diversificación. Las difíciles condiciones del mercado internacional del café indicaban que era prudente para el país reducir la elevada dependencia ante sus exportaciones cafeteras y complementarlas con productos nuevos y de más dinámico comportamiento en los mercados interno y externo.

Por otro lado, el cambio hacia la nueva variedad significó transformaciones importantes en la dinámica de la parcela cafetera campesina; el café arábica, al requerir sombrero permitía entreverar el café con cultivos de autosubsistencia que reforzaban la economía familiar. La nueva variedad se cultiva en forma intensiva, incrementando la densidad de 1.000 árboles por Ha. en el cultivo antiguo, a 5.000 árboles en la nueva. Este incremento en densidad y en producción cafetera, si bien podrá elevar considerablemente los ingresos brutos del caficultor, le representaba en época de cosecha egresos importantes representados en la mano de obra asalariada que debía contratar para las labores de recolección. Estos salarios, significativamente elevados en esta época de cosecha, restaban al campesino buena parte de sus excedentes. Con la nueva estrategia diversificadora el campesino caficultor puede obtener ingresos complementarios al café, provenientes de otros cultivos, con ciclos diferentes y que le permiten ocupar la mano de obra familiar durante todo el año y sin requerimientos tan elevados de mano de obra asalariada durante la cosecha cafetera.

El apoyo asociativo, representado en este caso en la Federación, permite a los caficultores conseguir asistencia técnica, financiación (mediante el ahorro que significa el Fondo Nacional del Café) y apoyo en la comercialización (tanto para el café como para los nuevos cultivos). Si bien el haber conformado una entidad asociativa fuerte, como sucede en este caso, es importante para la magnitud de las tareas que se pueden emprender, lo fundamental no es el tamaño, sino la fuerza que representa el principio asociativo, que será, precisamente, la que permita ir ganando tamaño y fuerza.

parte de los logros estarán dependiendo de un buen diseño productivo. De hecho, las tierras cafeteras en Colombia, en su gran mayoría son tierras de ladera de calidad muy deficiente, y sin embargo en esas tierras (muchas de ellas con extensiones cercanas a 1 Ha.) se han logrado resultados muy satisfactorios, con ingresos familiares del orden de 3 a 4 salarios mínimos.

Pero sí resultaría de un optimismo muy miope, el negar que una buena parte del campesinado pobre latinoamericano no dispone de tierra apta para derivar de ella su sustento; esta es una realidad incuestionable, y que sólo podrá

resolverse mediante políticas complementarias de **distribución de tierras**; lo que sí podríamos afirmar es que un programa de dotación de tierras, acompañado de políticas incorrectas de cultivo tampoco podrá brindar una solución adecuada.

Tal como se documenta en el recuadro correspondiente, el modelo de la Federación de Cafeteros de Colombia en el departamento del Cauca tiene otros componentes asociativos igualmente importantes para su éxito: los Grupos de Amistad aseguran un eficiente proceso asociativo para la transferencia tecno-

lógica y de cohesión y apoyo grupal; a través de ellos los productores agrupados reciben conjuntamente el respaldo tecnológico y financiero de la Federación y también ésta les ofrece canales de mercadeo para sus productos (tanto café como, sobre todo, productos nuevos) hacia los mercados nacionales e internacionales.

También está abierto el campo a alternativas pequeño-empresariales capaces de contratar en forma estable mano de obra asalariada, orientados hacia la producción comercial en líneas como flores, verduras o frutales; estos proyectos deberían usualmente tener el respaldo de formas asociativas de compra y comercialización que garantizara una presencia sólida en el mercado y las condiciones de estabilidad que implica el montaje de estos procesos productivos. Muchos de estos programas tienen en el mercado externo la condición básica para su expansión y masificación; pero al mismo tiempo es un hecho, que tienen mayores perspectivas de exportación aquellos cultivos de tipo parcelario, intensivos en mano de obra, con oferta de contraestación en referencia a Europa, Japón y los Estados Unidos, muy aptos para desarrollos parcelarios de alta calidad. Son estos productos los que a lo largo del difícil período de los años 80 han logrado mantener comportamientos dinámicos en la demanda y en sus precios de mercado.

c. Desarrollo de actividades no agrícolas

Una forma más rica de diversificación puede entenderse en forma más profunda, integrando actividades y áreas de producción no agrícolas.

Parece importante buscar opciones complementarias a la producción de alimentos; tales como la producción de bienes agrícolas exóticos (caso de la granadilla en Colombia) para el mercado interno y externo, productos de mayor valor, artesanías, agroindustrias, industrias a domicilio, servicios, etc. Se trataría más de una estrategia de diversificación de ingresos, no atada necesariamente a la producción de alimentos básicos que permita generar una dinámica en áreas de economía campesina; evitando al tiempo que esas zonas se especialicen en uno o dos productos con riegos que pueden sumir en una crisis a toda la comunidad. La estrategia de diversificación de producción a nivel de áreas me parece que es un punto pertinente a la discusión. No se trata de decirles a los campesinos que no produzcan más alimentos básicos, eso sería absurdo; pero sí que no cifren sólo en ello su futuro¹.

La capacidad efectiva del grupo campesino de incursionar en el área de la distribución y comercialización² es básica desde el punto de vista de la generación de valor agregado y de la captación de excedente económico.

1 Machado, Absalón, Comentarios a la ponencia de Alexander Schejtman, en DRI, o. c., p. 99.

2 Esta capacidad de incrementar la rentabilidad mediante el acceso a la comercialización se hace evidente incluso en los esquemas más sencillos: una comunidad de campesinos cultivadores de cardamomo en Costa Rica incrementó de un año para otro su precio de venta en un 50% tan sólo mediante su decisión de consolidar su oferta, enviando a la planta transformadora en un mismo vehículo y con un sólo negociador, el producto cultivado por todos ellos.

Mientras el productor campesino tenga que reducir su campo de acción al simple ámbito de la producción agropecuaria, se estará marginando de aquellas esferas en donde se origina el mayor porcentaje del valor agregado. Como lo decíamos atrás, incluso puede verse despojado de los excedentes que ha creado a través de los mecanismos de comercialización que se ve forzado a utilizar. De alguna manera podría afirmarse, como lo hace Eugenio Giovennardi, que no hay solución real y estable para la producción campesina, en tanto permanezca marginada de las otras áreas del "agrobusiness": insumos, transformación, distribución y comercialización.

d. Y particularmente la agroindustria

El complemento *agroindustrial* está llamado a contribuir muy significativamente a la maximización de estos objetivos, puesto que:

- * Permite lograr un importante incremento del valor agregado por el productor campesino y, por consiguiente, una significativa mejora en sus ingresos¹; le permite al campesino explotar mercados locales en crecimiento como es todo lo relacionado con pre-cocidos y alimentos listos para servir.
- * Permite introducir factores de regulación en los mercados agrícolas, al no tener que sacar a la venta toda la cosecha al mismo tiempo pues el proceso agroindustrial reduce radicalmente la naturaleza perecedera del producto agrícola. Facilita el transporte del producto.
- * Permite una mayor absorción de la mano de obra familiar al crear puestos de trabajo accesibles a otros miembros del grupo familiar e incluso genera una importante fuente de demanda laboral externa, de vital importancia para la creciente población proletarizada del campo.
- * Permite dar salida a los saldos y segundas de la producción, lo que resulta tanto más importante cuanto más ésta se dedique a mercados más sofisticados y exigentes (bien sean de exportación o de consumo interno).
- * Permite densificar el valor agregado por extensión cultivada.

1 Incluso mercados poco dinámicos como el de la yuca en Colombia, adquieren con la dimensión agroindustrial perspectivas inusitadas: "Refirámonos a algunos casos de las economías campesinas de la Costa Atlántica: la actividad más promisoría allí es la yuca secada al sol, que es una materia prima de alimentos concentrados para animales. La demanda de las plantas de secado de yuca ha estimulado a los agricultores a elevar los rendimientos, mediante desinfección y selección de semilla, aumento en la densidad de siembra y adopción de arreglos donde sea más productiva la yuca (...). El mercado potencial es enorme, pues la Comunidad Económica Europea importa diez millones de toneladas de yuca seca, principalmente de Tailandia, y la capacidad conjunta de todas las plantas del país no llegaba a 9.000 (...). Los campesinos asociados en las plantas de secado de yuca, han logrado comprar tractores en Sucre y Magdalena, algo que nunca consigue el campesino individual". (Mariano Arango, "El DRI, la política agraria y la descentralización" en DRI, o. c., p. 202).

- * Permite fortalecer procesos de descentralización y crear múltiples polos de desarrollo locales.
- * Diversifica las fuentes de ingreso familiar.
- * Genera lazos al interior de las comunidades.
- * Valoriza el espacio rural y frena los procesos migratorios masivos.
- * Promueve la gestión empresarial y crea un espacio para el desarrollo tecnológico.

En palabras de la FAO: "La relación entre la dotación de recursos naturales y el crecimiento demográfico, indica claramente que la solución a los problemas de los pobres del campo no puede encontrarse en el sólo sector agrícola. Por lo tanto, se necesita crear las condiciones propicias para el desarrollo del sector no agrícola en las áreas rurales. Las proyecciones de la OIT en materia de fuerza de trabajo para 1990 sugieren que el sector industrial de los países en desarrollo (a causa de su naturaleza intensiva en capital) no podrá absorber más de una cuarta parte de la nueva fuerza de trabajo que se incorporará entre 1980 y 1990. El sector agrícola, incluso haciéndose más intensivo (sin una redistribución significativa de la tierra) no puede esperar absorber el severo desempleo y el subempleo de los sin tierra y de los que están cercanos a tal condición. En este contexto, los empleos no parcelarios y la industrialización rural se hacen indispensables para aliviar la pobreza rural. Esto se confirma por el creciente número de trabajadores no agrícolas en las zonas rurales, quienes componen ya alrededor de un 20 o 30% de la fuerza de trabajo rural total, proporción esta que se ha doblado en 30 años (1950-1980) en todas las regiones en desarrollo, a excepción del cercano oriente"¹. En estas alternativas las posibilidades de generar procesos intensivos en empleo con ubicaciones convenientemente cercanas a las pequeñas poblaciones y a los propios cultivos son muy reales. No sobra recordar aquí la necesidad de replantear a fondo un modelo de desarrollo y de industrialización que supere el "facilismo financiero de los años setenta (que) permitió desestimar o postergar el impulso a la pequeña y mediana industria, descentralizada y articulada al fortalecimiento de una agricultura campesina que se orienta de preferencia hacia la producción de bienes básicos y que emplea a fondo los recursos productivos nacionales"².

Para proyectos de tipo agroindustrial es posible optar por muy diversas formas de asociación: un esquema puede basarse en la asociación de campesinos, que manteniendo sus parcelas individuales, coordinen su producción para abastecer una planta industrial *comunitaria*. O pueden montarse dos proyectos complementarios: uno de campesinos y otros de pequeños productores manufactureros (conformado, por ejemplo, por proletarios agrícolas de la región); o puede también complementarse la producción campesina con inversionistas

1 FAO, o. c., p. 87.

2 Schejtman, en DRI, o. c., p. 76.

particulares que demanden el producto de los campesinos y compartan con ellos la propiedad y control de la planta.

Este tipo de esquemas agroindustriales puede tener sólidas proyecciones exportadoras, en campos como las frutas tropicales o exóticas (conservas, jugos, mermeladas, compotas, etc.) o en legumbres cuyos ciclos sean de contraestación, productos de demanda dinámica (alcachofas, champiñones, pimentón, palmitos, etc.). El mercado de los productos en conserva tiene en nuestra Región excelentes perspectivas de mercado en función de factores como la progresiva incorporación de la mujer (ama de casa) al mercado laboral, el incremento en los ingresos familiares, etc.

Es muy importante, en este tipo de proyectos, estudiar con detenimiento no sólo las condiciones específicas de la producción, sino la dinámica de sus mercados de demanda, y, condición indispensable (sobre la cual volveremos más adelante) instrumentos adecuados de comercialización.

El conjunto de factores anotado, pueden ser claves en una estrategia de desarrollo campesino estable y capaz de generar elevados ingresos. Experiencias de pequeñas granjas integrales o de programas de diversificación y complementación de cultivos deben ser analizadas y rescatados sus elementos más valiosos.

Y, como lo mencionábamos arriba, este modelo de desarrollo rural, genera múltiples posibilidades complementarias para grupos populares calificados en labores de apoyo técnico (asistencia técnica, mantenimiento de equipos), distribución y producción de insumos (herramientas, semillas mejoradas, repuestos, abonos, equipos de riego, nutrientes, etc.), alquiler de maquinaria y servicios derivados de ella; arado, fumigación, riego, transporte especializado de productos perecederos (verduras, flores, frutas) hacia los centros de mercadeo, puertos o aeropuertos (incluso con asistencia en procesos de exportación).

Se abren así importantes alternativas para aquellos grupos más golpeados por el proceso de descomposición campesina: no sólo los campesinos sin tierra, sino también las mujeres y los jóvenes, que, sin desvincularse del medio agropecuario, podrían encontrar su fuente de ingresos en actividades diferentes a la propia agricultura.

Hablamos de la mujer porque "su participación en la población económicamente activa del sector rural se ha incrementado considerablemente durante los últimos años: en Brasil creció de un 9% en 1970 a un 13.2% en 1980 y al 21% en 1982; en Colombia creció de un 16.2% en 1971 a un 27.2% en 1980. En Costa Rica se duplicó entre 1973 y 1984; en Guatemala creció un 17% entre 1977 y 1985 y en Perú creció un 90% entre 1972 y 1981¹. Y continúa analizando la FAO cómo existe una estrecha correlación entre la pobreza rural por países y el trabajo agrícola femenino; a medida que la parcela se hace insuficiente para obtener de

1 FAO, o. c. p. 60.

ella los ingresos necesarios, el hombre se proletariza (definitiva o temporalmente), dejando a la mujer los cuidados de la agricultura parcelaria; de no ser por el trabajo femenino entre un 20% y un 35% de los hogares campesinos caerían bajo la línea de pobreza. Además de lo anterior, entre un 15% y un 30% de los hogares campesinos tienen jefatura femenina.

Cuando la mujer sale de la parcela a trabajar como asalariada recibe menores salarios que el hombre (muchas veces por debajo de los mínimos legales)¹, con el agravante de que, incluso cuando es jefe de hogar, se ve excluida en muchísimos países de los beneficios de los programas de Reforma Agraria o de Desarrollo Rural Integrado. En Colombia, por ejemplo, en 25 años de Reforma Agraria, sólo un 11.2% de los títulos se han entregado a mujeres². Cualquier plan de apoyo a la economía campesina tiene que romper estos factores discriminantes y fijar, por el contrario, políticas especiales de apoyo a la mujer campesina.

e. *Los campesinos sin tierra*

Y aunque a lo largo del análisis de la economía campesina hemos hecho frecuente referencia a los "campesinos sin tierra", su radical diferenciación del sector campesino nos obliga a referirnos, así sea brevemente, a este grupo de creciente importancia. Es muy frecuente que en el diseño de estrategias para resolver la pobreza rural, se deje de lado este grupo humano que, como resultado de un acelerado proceso, se ha visto despojado progresivamente de todo control o propiedad de la tierra.

La suerte de los campesinos sin tierra o del también denominado proletariado agrícola, está íntimamente vinculada al comportamiento de la agricultura capitalista. No ha corrido la mejor de las suertes en tanto el modelo predominante de desarrollo agrícola en nuestros países ha conferido a la mecanización un papel protagónico y aquellos cultivos que podrían ser más intensivos en mano de obra han sido considerados tradicionalmente como "artesanales" y arcaicos. Sólo procesos más recientes, tipificados, por ejemplo, en los cultivos de flores, que combinan al mismo tiempo altísimos niveles de desarrollo tecnológico (biotecnología, control del clima, riego artificial, etc.), elevados niveles de inversión y una inusitada intensidad de mano de obra por unidad de superficie cultivada, han ido demostrando las enormes posibilidades que los modelos tradicionales de desarrollo agrícola venían ignorando.

Sin embargo, todavía el peso cuantitativo de este tipo de cultivos es muy débil, y la demanda de mano de obra en el sector agrícola capitalista es baja, con poco crecimiento, y lo que es más grave, casi siempre marcada por una radical estacionalidad. El efecto depresivo que esta situación ejerce sobre los

1 León, Magdalena, "Política agraria y su impacto en la mujer rural, como actor social de la economía campesina", en DRI, o. c., p. 120.

2 *Idem*, p. 122.

salarios es muy fuerte, de tal forma que sólo el agravamiento del desempleo urbano (como consecuencia de la crisis), pudo ser argumento suficiente para detener (o desacelerar severamente) el flujo migratorio de los campesinos sin tierra hacia las ciudades.

Sólo una radical modificación de la orientación productiva de la agricultura capitalista podría ofrecer alternativa laboral al proletariado agrícola en sus volúmenes actuales. Tendrían los empresarios agrícolas que descubrir los factores de ventaja comparativa que hasta ahora han despreciado y concluir que no es muy buen negocio seguir compitiendo con los países industrializados en aquellos cultivos (trigo, maíz, cebada) que año tras año reciben de sus gobiernos subsidios por valores cercanos a los US\$ 50.000 millones. Y también como política orientada hacia el proletariado agrícola, se impone el diseño de un marco laboral capaz de garantizar condiciones de vida acordes con la dignidad del asalariado y su familia: no sólo un salario suficiente, sino acceso a un sistema de seguridad social, que compense la serie de servicios del Estado de los que por tradición ha carecido la población rural.

En este mismo orden de ideas es de vital importancia plantear el problema de la estacionalidad en la producción agrícola, a la luz de los desarrollos clásicos que este vital tema ha recibido; planteado el problema en toda su crudeza debería responder a esta pregunta: dada la estacionalidad usual de los cultivos, ¿quién paga la reproducción de la mano de obra (en su sentido más integral) durante los períodos que van de cosecha a cosecha? En la agricultura capitalista el empresario "soluciona" el problema contratando personal temporal; en la economía campesina se deja al propio campesino la responsabilidad de mantener a su familia durante los períodos productivos "muertos"¹. Pero, igual en el sector capitalista o en el sector campesino, desde el punto de vista humano el problema sigue sin resolverse: nadie reconoce al trabajador agrícola los obligados tiempos muertos que impone la estacionalidad de la producción.

Medidas complementarias a la producción agrícola ya las hemos mencionado y sólo retomaremos para enunciarlas algunas de ellas: actividades rurales no agrícolas (servicios técnicos, transporte, reparación de equipos, estudios de suelos, etc.), actividades de transformación agroindustrial y distribución, son algunas de las alternativas promisorias para que los campesinos sin tierra puedan disponer de fuentes de ingresos adecuados y estables. Una cierta prioridad debería darse a los jóvenes en estos programas de mayor alcance renovador; ellos, que con las mujeres son los grupos más discriminados del

1 Desde el punto de vista estrictamente capitalista, radica aquí la mayor ventaja que para la sociedad representa la producción campesina: nadie, excepto el propio campesino, tiene que preocuparse por garantizar la reproducción de la mano de obra durante todos los períodos "muertos"; no aparece como necesaria la creación de ningún sistema de seguridad social, ningún subsidio de "desempleo". Todo el problema se deja al propio campesino.

campo, poseen sin embargo la mejor aptitud y disponibilidad para afrontar este tipo de retos.

En segundo lugar es incuestionable la vigencia económica de procesos de distribución de tierras en nuestra Región. Aún a sabiendas de la complejidad política de este tipo de propuestas en medio de un discurso estatal "no intervencionista", las consideraciones de tipo económico (ventajas comparativas de la economía campesina, nuevas oportunidades en los mercados internacionales, etc.) y los requerimientos de tipo social nos obligan a dejar sentada la validez del planteamiento. Sin distribución de tierras no será viable la óptima utilización de la tierra de América Latina ni será viable la superación allí de la pobreza rural.

5.1.2 La Reforma Agraria: un debate no concluido

Siendo América Latina el continente con la mayor concentración de tierras del mundo, sólo de 7 países podemos afirmar la realización de una Reforma Agraria: Bolivia (se afectó un 83% de la tierra cultivable), Cuba, Chile (después de su desmonte quedó como en un 10%), México (cerca del 40% de la tierra cultivable), Perú, Nicaragua y el Salvador. Otros siete países, básicamente a raíz de la Alianza para el Progreso, levantaron políticamente la bandera de la Reforma Agraria sin tocar realmente sus estructuras de tenencia: Colombia (la Reforma ha beneficiado al 4% de los campesinos sin tierra), República Dominicana (ha beneficiado al 15.8%), Ecuador, Guatemala, Honduras (ha beneficiado al 8.5% de los campesinos sin tierra), Panamá y Venezuela. Y en otros países como Brasil, Costa Rica y Paraguay esta propuesta más bien ha sido sustituida por los programas de colonización¹. Según Fausto Jordán los programas de Reforma Agraria en América Latina "han afectado sólo al 15% de la superficie potencialmente expropiable y al 22% de los posibles beneficiarios. En cuanto al impacto sobre la estructura de la propiedad de la tierra, se indica que el grado de concentración aumentó con relación a décadas anteriores².

La Reforma Agraria es ante todo un problema político, y como tal tiene dos dimensiones importantes: se necesita decisión política para ponerlo en marcha y se necesita una buena "promoción". Ambos elementos han sido bien escasos en nuestra Región. Pocos gobiernos han tenido la decisión real de modificar la estructura de la tierra en sus países, en la medida en que este tipo de decisiones toca intereses muy poderosos; pero también en el segundo aspecto se ha fallado: se ha dejado traslucir vacilación, incoherencia, avances y retrocesos, no se han definido formas de pago viables y atractivas, los procesos son desesperadamente lentos, engorrosos y supercentralistas. Todos estos factores han

1 Cf. FAO, o. c. p. 69. Véase también Campillo, Fabiola, en DRI, o. c. p. 352.

2 "Experiencias en la aplicación de estrategias para combatir la pobreza rural", en DRI, o. c. p. 137-138.

incidido muy negativamente sobre el proceso en su conjunto; en más de un país los resultados finales de estos procesos "abortados" fueron peores que las enfermedades que pretendían remediar: sin que se transformara la tenencia de la tierra, se precipitó la disolución de formas tradicionales de acceso a la tierra (aparcería, medianería, arriendo, etc.) formas éstas que a las puertas de un proceso de Reforma Agraria parecían altamente peligrosas y fueron liquidadas; el proceso de proletarización, en consecuencia, se aceleró por paradójica cuenta de la Reforma Agraria.

Y, en términos generales, se puede afirmar que más o menos todos los países de la Región, han ido progresivamente haciendo suyo el planteamiento del presidente mexicano López Portillo: "El problema no es de tenencia sino de productividad". El desmonte progresivo de los programas de Reforma Agraria ha sido una constante regional. Desde entonces se define que la crisis no es agraria sino simplemente agrícola¹.

Sin embargo, y mal que bien, los programas de Reforma Agraria produjeron ciertos efectos positivos, según lo anota un estudio del Banco Mundial citado por la FAO:

- * Ante todo se produjo en la gran propiedad un proceso cierto de modernización.
- * Creció la productividad en los predios distribuidos.
- * Se pusieron nuevas tierras en producción.
- * Se impulsaron cultivos más intensivos.
- * Mejoró el nivel nutricional medio de la población rural.

Pero la especialización hacia el mercado, y particularmente hacia la exportación, agravada por la agresiva política de subsidios a la exportación en los países desarrollados, deterioró los indicadores de autosuficiencia alimentaria de la Región. Así mismo, la política oficial de los gobiernos más se orientó hacia la modernización de la gran propiedad, sobre todo como compensación política por el riesgo latente de la Reforma Agraria; como consecuencia de esta política dirigida hacia la agricultura capitalista, los niveles relativos de competitividad de la economía campesina se deterioraron significativamente, y determinaron nuevos factores de empobrecimiento.

De este tipo de verificaciones, una lección se aprendió bien en la Región a lo largo de todos los programas de Reforma Agraria: una política que se limite a repartir la tierra es absolutamente insuficiente.

1 Paré, Luisa "El movimiento campesino en México. La lucha por la construcción de organizaciones autónomas de clase", en DRI, o. c., p. 326.

5.1.3 Los programas de Desarrollo Rural Integrado como alternativa más viable

Fue, probablemente, esta doble limitación de las políticas de Reforma Agraria (falta de viabilidad política e insuficiencia del sólo reparto de tierras) el que motivó a muchos gobiernos de la Región a poner en marcha un nuevo modelo de intervención en el sector rural: los programas de Desarrollo Rural Integrado.

Dice Jorge Echenique:

No existiendo voluntad política para profundizar la reforma agraria y habiéndose constatado que los logros de la revolución verde eran inaccesibles para los campesinos, muchos países estuvieron dispuestos a incorporarse a la nueva estrategia de desarrollo rural integral. A ello contribuyó, además de la existencia de cuantiosos recursos internacionales, el hecho de que las fuerzas políticas externas e internas compartían tanto el diagnóstico acerca de la extrema polarización social alcanzada en el medio rural, como el pronóstico sobre sus previsibles graves consecuencias en el plano político y económico¹.

Los programas DRI nacen con varias limitaciones: en primer lugar buscan atender exclusivamente a los campesinos con tierra y dentro de éstos sólo a aquéllos con parcelas potencialmente productoras de excedentes²; todo el énfasis estará centrado en la prestación de servicios de apoyo (crédito, asistencia técnica, mercadeo, etc.). Casi todos los programas DRI han nacido muy sesgados hacia el fomento de la tradicional producción campesina de alimentos baratos, dejando por fuera no sólo los cultivos más rentables, sino las actividades complementarias a los mismos (como por ejemplo, las actividades agroindustriales). Incluso reciben poca atención cultivos con mercados externos potenciales; habría que fortalecer el apoyo DRI a cultivos como "cacao, frutas, hortalizas, frutas exóticas, así como a ciertos productos típicos (estropajos, flores exóticas) y otros muchos como el té, las flores de perfumería y aromáticas"³.

El principal acierto probablemente sea su método de trabajo integral, que pone de presente la necesidad de ofrecer al campesino un "paquete de apoyo" global, que le permita subsanar con programas colectivos o con ayuda externa (del gobierno o de entidades especializadas) todas sus debilidades productivas, pero especialmente sus debilidades en las áreas no agrícolas: transporte, financiación, comercialización, etc. También es un acierto la atención a este tipo de

1 "Algunas reflexiones sobre los Programas de Desarrollo Rural Integrado", en DRI, o. c. p. 181.

2 Dentro de nuestra clasificación anterior, quedan por fuera, no sólo los campesinos sin tierra, sino los de "infrasubsistencia" y "subsistencia", cuya nota común es la carencia total o parcial de una parcela potencialmente excedentaria.

3 Arango, Mariano, en DRI, o. c. p. 202. Este mismo autor señala el acierto del DRI en Colombia al apoyar programas especiales como la fabricación de papeles especiales de exportación a base de fique, que es una fibra con sobreproducción en el país.

áreas complementarias, puesto que, como lo analizábamos más arriba, cada una de ellas ha sido tradicionalmente un canal de expropiación de los excedentes campesinos. Analizada en sí misma la estrategia de atender "campesinos potencialmente rentables" no es equivocada, y así lo demuestran los excelentes resultados obtenidos en los diversos países con los campesinos que poseen alrededor de 5 has.¹.

No es fácil en la práctica lograr esta integralidad; algunos modelos la abordan mediante instancias horizontales de coordinación interinstitucional (Colombia, Brasil, México, Costa Rica), debiendo superar las dificultades que supone no disponer de una cabeza visible del programa. En Ecuador, por el contrario se establecen "unidades ejecutoras integradas por los técnicos de las diferentes entidades participantes, que pasan a depender técnica y administrativamente de un jefe de unidad"² exceptuándose sólo el aspecto crediticio y algunas obras de infraestructura.

No deja de ser interesante que los programas DRI vayan llegando, por su lado, a una conclusión que ya sugeríamos al hablar de la Reforma Agraria: constatando la rígida limitación que le impone su supuesto básico de no tocar la estructura de tenencia de la tierra, los programas DRI se plantean, sin embargo, la necesidad de crear al menos líneas de crédito para adquisición de tierras; esto no tiene otro significado que el reconocimiento práctico de que una solución real tiene que ser auténticamente integral: tierra y programas de apoyo; este tipo de aproximación es lo que hoy tiende a denominarse como Reforma Agraria Integral.

5.1.4 La colonización: ¿solución o evasión?

Los procesos nacionales de modernización de las economías generan situaciones muy conflictivas en la casi totalidad de los países; la cerrada resistencia política a las propuestas de Reforma Agraria choca en forma violenta contra la presión campesina que lucha por la tierra. Los programas de desarrollo rural integrado sólo atienden al campesino con tierra y la extensión dedicada a la economía campesina está estancada o tiene crecimientos claramente inferiores a los de la población que permanece en el campo.

Surge entonces, en algunos países, una fórmula aparentemente mágica: hacer crecer la frontera agrícola "sin quitarle nada a nadie": ¿colonizar!

Durante el período 1950-1980 se han colonizado en la Región más de 200 millones de has., principalmente en áreas de bosque tropical. Algunos países como Panamá y Costa Rica han duplicado su área agrícola desde 1950. En Brasil, el número de

1 El problema radica en la forma excluyente como los gobiernos afrontan el problema agrario, sólo a través del apoyo a los campesinos promisorios, dejando de lado, justamente, a los grupos más pobres del campo.

2 Jordán, Fausto, DRI, o. c. p. 143.

familias en la frontera agrícola creció de 1 millón en 1950 a 3.5 millones en 1980. Los esquemas de colonización han beneficiado a cerca de 633,000 personas en Colombia hacia 1980 y a 4,563 familias en Ecuador hacia 1981.¹

Para tomar el caso de Colombia, es bien significativo comparar las 425,000 hectáreas compradas y las 62,000 hectáreas expropiadas por Reforma Agraria entre 1962-82, con los 6.5 millones de hectáreas correspondientes a baldíos nacionales titulados a colonos.

Dos tipos de programas de colonización han sido clásicos en nuestro medio: la colonización espontánea, desorganizada y sin inversión significativa del Estado en infraestructura o en asistencia al colono; y los programas de colonización planificada, con inversiones del Estado en asistencia técnica, crédito e infraestructura².

Los estudiosos del proceso colonizador han tipificado las siguientes etapas clásicas en él:

En general, el colono logra mediante su fuerza de trabajo, contando con herramientas y tecnologías muy primitivas, un excedente mercadeable que suele quedar en manos de los intermediarios comerciales. En este sentido logra sólo la reproducción de la fuerza de trabajo familiar. Ese excedente está determinado básicamente por la fertilidad natural del suelo y por tanto, cuando éste, inexorablemente, tiende a agotarse declina también aquél. Es cierto que el colono resuelve este impase abriendo nuevas mejoras, pero esta ampliación de su unidad productiva tiene un límite dado por la disponibilidad de la mano de obra familiar. Amplía su mejora inicial con base en los pocos excedentes que el comerciante no logra arrebatarse, o mediante esfuerzos adicionales extraordinarios. Hay un momento crítico en el proceso colonizador, y es cuando la tierra que el colono ha logrado abrir, comienza a dar rendimientos decrecientes y aquél no logra contrarrestar esta tendencia mediante la apertura de nuevas mejoras, ya que no cuenta con la suficiente mano de obra familiar, ni con el capital necesario para comprar fuerza de trabajo. Este es su momento crítico. Debe vender y reiniciar el proceso de colonización más adentro, es decir, donde la tierra virgen sea aliada de sus limitaciones técnicas; vender y convertirse en asalariado o, por último, encontrar la manera de obtener apoyo financiero del Estado (o de un particular) para superar la crisis y transformarse en empresario agrícola.

En general la crisis no es sólo de un colono, sino la de toda una colonia. Es el momento en que aparece el comprador de la tierra, que suele ser el mismo comerciante o un ganadero. Que sean tres personajes, o uno, da igual. El colono termina por vender y como no vende solo, el comprador termina por comprar su mejora y la de los vecinos. De la concentración de mejoras surgen pues las fincas ganaderas. El capital con que se compra casi siempre ha sido generado en la esfera comercial, es decir, mediante la transformación de los excedentes de los colonos³.

1 FAO, *o. c.* p. 74.

2 Estos programas han sido de mucha importancia, y con grandes inversiones respaldándolos, en Brasil; en unas oportunidades es el propio Estado quien ejecuta los programas y en otros se cedan a inversionistas privados.

3 Molano, Alfredo, "Violencia y Colonización", en DRI, *o. c.* pp. 457-458.

Se genera pues, una y otra vez, el mismo proceso concentrador que ha caracterizado toda nuestra historia. "La concentración territorial y la expulsión del colono fundador hacia nuevos frentes, son dos procesos confirmados históricamente. Se presenta un desdoblamiento de las zonas donde la colonización se estabiliza y la baja generación de empleo exige al colono un nuevo desplazamiento bien sea a nuevas fuentes de colonización o a centros urbanos"¹.

También es importante analizar un conjunto de factores complementarios que cuestionan seriamente los modelos colonizadores; las observaciones siguientes, si bien corresponden originalmente al análisis y seguimiento de los procesos colonizadores en la región amazónica, conservan alguna validez para todos los procesos correspondientes a colonización de bosques húmedos tropicales:

a. El alto costo: cuando se habla de la colonización viene quizás primero a la mente el hecho de que las tierras "no tienen dueño" y que por lo tanto nada costará su cesión al campesino y su incorporación a la producción; sin embargo, estas tierras se encuentran casi siempre muy alejadas de la red de infraestructura y de servicios del país (vías, energía, salud, educación etc.) y para hacerlas productivas se imponen costosísimos programas de incorporación. "Una experiencia ilustrativa en la ejecución de este tipo de proyectos es la del Brasil. Un programa iniciado en 1970, aspiraba a colonizar una parte de la cuenca del Amazonas, teniendo como soporte la carretera transamazónica y la entrega de varios servicios estatales para asentar a un grupo meta de 100,000 familias. Por sus altos costos el proyecto se dio por terminado a los 4 años de funcionamiento, habiéndose logrado el asentamiento de tan sólo 6,000 familias"².

b. El impacto ecológico: el principal aspecto se refiere a la destrucción del medio selvático y las consecuencias que esta intervención trae en términos de erosión, deforestación, destrucción de fauna y flora, destrucción de cuencas hidrográficas, etc.

c. El impacto humano: no sólo para los propios colonos estos programas de colonización suelen convertirse en ilusiones pasajeras; tienen también un nefasto impacto sobre las comunidades indígenas pobladoras de estas tierras supuestamente baldías y "desocupadas". Estas comunidades han desarrollado durante siglos técnicas de cultivo profundamente ecológicas:

La adaptación milenaria de las técnicas de cultivo indígenas han definido una pauta de rotación de barbechos de siembra entre 15 y 25 años, de manera que la familia siempre tiene una o dos parcelas en producción y uno o dos docenas de barbechos

1 Ruiz, J. P. "Expansión de la frontera agrícola: un sustituto de la Reforma Agraria. DRI, *o. c.*, p.496. En idéntico sentido ver el análisis de Geert van Vliet, en "Reflexiones acerca de las perspectivas de la economía campesina en la Amazonia colombiana, en el contexto nacional e internacional" en la misma obra pp. 478-479.

2 Jordán, Fausto, *o. c.* p. 138.

en reserva, regenerando su fertilidad con el bosque secundario. Todas las comunidades indígenas ocupan terrenos estratégicamente situados para usar los recursos de caza, pesca y recolección de frutos de amplias zonas¹.

d. **Baja productividad:** la incorrecta transposición de técnicas de cultivo termina irremisiblemente por reducir las tierras a patrones de baja productividad. Procesos de colonización que comenzaron con producción agrícola, terminan casi siempre en modelos extensivos de ganadería, de bajísima productividad y mínima capacidad de empleo. Estudios hechos en zonas de colonización han verificado cómo pocos años después porcentajes superiores al 96% de las tierras colonizadas están dedicadas a ganadería extensiva, y cómo, además, de los colonos originales quedan menos de un 15%². De hecho, desde el punto de vista económico, es muchísimo más valiosa una hectárea de bosques que una de pastos. La selva sólo puede explotarse rentablemente usando adecuadas técnicas de silvicultura³.

Probablemente no sea posible descartar por principio cualquier propuesta colonizadora como alternativa al problema de la tierra en América Latina y el Caribe; es, de todas las alternativas, la menos viable en términos prácticos y de costos; la que trae, además, las más graves consecuencias ecológicas y de atentado contra las comunidades indígenas que viven de estas tierras. Más parecería que estamos ante un intento de evasión del problema agrario, frente al cual lo mínimo que deberíamos reivindicar es la necesidad de estudiar en forma individual y cuidadosa cualquier propuesta concreta de proceso colonizador.

Pero tampoco podemos cerrar la posibilidad de que, en circunstancias especiales, puedan diseñarse modelos posibles y exitosos de colonización; es importante que se respete el hábitat de las comunidades indígenas, que se respete el ecosistema implantando métodos de cultivo no destructivos, que se dote de apoyo "logístico" a los colonizadores (vías de comunicación, servicios básicos -salud, educación, comunicaciones, etc.-, y que se elabore un cuidadoso programa de apoyo productivo (crédito, asistencia técnica, transporte, comercialización) con el objeto de que cada nuevo proceso de colonización no repita las etapas clásicas de concentración de la tierra y de proletarianización de los colonos.

5.2 UNA ALTERNATIVA PARA LA PRODUCCION URBANA.

Con criterios muy semejantes a los anotados para el sector campesino, debemos retomar la posibilidad de aprovechar las ventajas de la pequeña escala empresarial, para plantear un viraje de importancia en el modelo industrial-

1 Reyes, Alejandro. "La violencia y el problema agrario", en DRI, o. c. p. 401.

2 Ruiz, J. P. o. c. p. 492.

3 Ver Reyes, Alejandro, o. c. p. 401.

zador de nuestros países; se trata de identificar las opciones más adecuadas en cada una de las actividades económicas de tipo urbano (manufactura, comercio, servicios), cuyas condiciones de producción se adecuen especialmente a la pequeña escala, cuyos niveles de inversión per capita sean más moderados, cuya tecnología no requiera niveles muy elevados de capacitación (especialmente en las etapas iniciales del proceso de promoción), cuyos productos tengan muy buena dinámica de mercado (interno o externo), y que mediante las formas asociativas en la producción y comercialización puedan lograr economías internas y externas de importancia. De esta forma podremos ofrecer a un sector social que ya hoy representa la mitad de la población económicamente activa del sector urbano una alternativa de vida digna y a la sociedad un estrato productivo altamente eficiente.

Las anteriores no son condiciones utópicas; si se quiere, estamos hablando de una "reconversión" de la actividad productiva popular ya existente; pero estamos también hablando de promover un proceso de creación y fortalecimiento de empresas bien proyectadas y que se ubiquen en sectores y líneas de alta competitividad. Y en lo organizativo estamos insistiendo en las ventajas importantes que significa el criterio asociativo, en tanto contribuye a superar los múltiples obstáculos derivados del aislamiento y la dispersión que en alguna manera han caracterizado los proyectos microempresariales (tanto los que se han creado en forma más o menos espontánea como los que han recibido algún tipo de apoyo institucional) en nuestra Región.

5.2.1 En el campo manufacturero

El desarrollo tecnológico para la producción industrial es extremadamente diferenciado, y va desde las tecnologías diseñadas para los procesos altamente intensivos en capital y para la producción en gran escala (siderúrgica y petroquímica, por ejemplo) hasta equipos y procesos perfectamente compatibles con pequeños establecimientos y bajos niveles de inversión. Este tipo de "compatibilidad tecnológica", así como ciertas ventajas locales en los costos y calidades de las materias primas y de la propia mano de obra, nos permite vislumbrar la posibilidad de desarrollar masivamente un sector de producción popular altamente competitivo y capaz de enfrentar con éxito los programas de apertura hoy en boga en la Región.

Entre las actividades más propicias para estas opciones deberíamos, tan sólo a manera de ejemplos ilustrativos, mencionar:

Talleres de confección, que requieren de inversiones per capita cercanas a los US\$ 1,500, con excelentes posibilidades de exportación (por ejemplo hacia el mercado norteamericano y europeo), sin economías de escala significativas en el proceso productivo y altamente intensivas en mano de obra; requieren el fomento de actividades complementarias en el campo del diseño y de la comercialización.

Productos del Cuero: en condiciones muy similares a la Confección, los Productos del Cuero son altamente intensivos en mano de obra, aprovechan bien cualquier ventaja comparativa en el campo de la materia prima y tienen excelentes posibilidades en los mercados de exportación de los países desarrollados.

Productos de la Madera: tanto los objetos decorativos y utilitarios de madera, como los muebles –especialmente los de estilo o aquellos con contenido artesanal– tienen niveles de inversión modestos, son intensivos en mano de obra y tienen excelentes mercados y ventajas desde el punto de vista de la dotación de materias primas.

Productos Alimenticios: los productos de origen agropecuario que resulten novedosos o capaces de satisfacer necesidades insatisfechas del mercado tienen muy buenas posibilidades. En derivados lácteos los quesos sofisticados pueden tener buena acogida, en conservas de frutas y verduras el mercado regional está todavía por desarrollarse y el mercado externo demanda nuevas opciones. En este campo la posibilidad de articular empresas urbanas de transformación con asociaciones de productores agrícolas constituye una de las áreas más promisorias de la economía popular.

En metalmecánica los productos especializados o elaborados sobre pedido generan magníficas oportunidades para pequeñas empresas; fabricación de piezas de recambio (introduciendo métodos de fabricación cada vez más modernos), adecuación y mantenimiento de maquinaria industrial, etc. Los procesos de subcontratación, bien manejados (con buenos sistemas de información, patrones claros de contratación, etc.) pueden brindar excelentes oportunidades en este sector y en otros semejantes.

La existencia en muchas ciudades de grupos, inclusive cooperativos¹ dedicados a la recolección de materiales reciclables (papel, plásticos, vidrio, metales, material orgánico, etc.), se prestan para el montaje de muy rentables proyectos manufactureros, de forma que estos grupos, en lugar de vender el material recogido, puedan procesarlo en sus propias plantas, elevando significativamente el valor agregado y la rentabilidad de su actividad. Tecnologías desarrolladas por ONUDI (para la fabricación de papel en pequeña escala, por ejemplo) o en nuestra propia Región ofrecen las bases de viabilidad para estas propuestas. En Colombia, por ejemplo, se ha desarrollado una amplia y próspera red de pequeños y medianos fabricantes de mangueras para la conducción de agua, con base en el reciclaje de productos de polietileno; se crean así las bases para integrar la actividad popular (y casi siempre ultraprecaria) de recoger basuras, con la de transformar mediante procesos manufactureros los residuos recogidos, convirtiéndolos en productos nuevos de excelente mercado.

1 En Colombia los hay en Bogotá, Medellín y Cali.

Los ejemplos anteriores, muy lejos de ser exhaustivos, pretenden tan sólo identificar casos ya exitosos en muchos países y que están brindando a muy pequeños empresarios esparcidos hoy por todo el subcontinente resultados positivos.

5.2.2 En el campo de los *Servicios*

También en este campo las posibilidades de crear empresas populares dinámicas son excelentes; para mencionar algunos ejemplos hablaríamos de empresas asociativas dedicadas al mantenimiento de edificios y que incluyen servicios integrales de celaduría, mantenimiento eléctrico, aseo, carpintería, mampostería y pintura, fontanería, jardinería, etc. del mantenimiento técnico de plantas industriales, mantenimiento y reparación de vías públicas¹, talleres de reparaciones mecánicas, eléctricas y electrónicas, servicios de aseo público, empresas de adecuación y modernización de electrodomésticos, talleres de mecánica automotriz, etc. Tanto mediante esquemas de contratación con entidades del Estado que antes realizaban directamente todas estas tareas, como con empresas particulares, los grupos populares organizados y capacitados en estas tareas pueden ofrecer alternativas eficientes, de bajo costo y capaces, sin embargo, de ofrecer una atractiva rentabilidad.

5.2.3 En el campo del *Comercio*

Aquí han sido muy exitosos los programas de distribuidores detallistas a nivel de barrio (con desarrollos asociativos en los canales de abastecimiento); en Cali, Colombia, los programas asociativos de tenderos han dado excelentes resultados, ofreciéndoles la posibilidad de incorporarse a programas de abastecimiento asociativo, crédito rotativo, transporte de mercancías, etc.

Tienen excelentes oportunidades las comercializadoras nacionales de productos populares o los proyectos de distribuidores orientados hacia las regiones apartadas. Suponen un mayor desarrollo, pero no deben desaparecer de la mira de los programas de apoyo a la economía popular, las comercializadoras internacionales.

Ni siquiera las muy discutidas *ventas callejeras* deberían excluirse de un programa de este tipo. Un proyecto adecuado en este campo debe tener varios elementos: en primer lugar debe responder a un plan de distribución, que garantice fuentes estables y adecuadas de aprovisionamiento (por ejemplo

1 El Plan Nacional de Microempresas en Colombia ha propiciado una serie de acuerdos entre el Ministerio de Obras Públicas y grupos populares organizados en pequeñas empresas dedicadas al mantenimiento de carreteras. A finales de 1989, este programa, en plena expansión, cobijaba a 333 empresas populares, que tenían a su cargo el mantenimiento de 18.000 kms. de vías, generaba 4.000 empleos directos y manejaba un presupuesto anual de casi US\$ 10 millones.

articulándose con otros productores populares –campesinos, artesanos, etc.– sitios de venta con buena presentación (que embellezcan la ciudad en lugar de afearla), aseados y adecuadamente ubicados¹.

5.2.4 Otros campos

En principio, es posible identificar nichos rentables y competitivos para la economía popular en todos los campos de la vida económica; en sectores como el *turismo*, por ejemplo, los *hospedajes familiares* son hoy una excelente alternativa sobre todo para el turismo ecológico, que requiere de pequeñas pero cómodas instalaciones de albergue para pequeños grupos que recorren regiones aisladas; en países como Costa Rica, que ha desarrollado mucho este tipo de turismo, sería de gran utilidad incentivar este tipo de hospedajes entre familias campesinas, conocedoras de la región, y que estarían en capacidad de prestar no sólo el servicio de hospedaje sino de constituir un equipo nacional de guías al servicio del turismo ecológico.

5.2.5 Las compras oficiales

Hay un mercado específico, que aunque ya lo hemos mencionado, por sus dimensiones institucionales merece tratamiento aparte: la *compras oficiales*.

Las compras oficiales generan demanda para insumos, manufacturas finales y para servicios que, en muchos casos, pueden ser atendidos por la economía popular.

En el primer caso se trata, principalmente, de la desagregación de los insumos requeridos por grandes proyectos públicos de construcción (materiales, madera, manufacturas metálicas, etc.) que pueden ser encomendados a un amplio conjunto de pequeñas unidades populares a través de sus organizaciones comerciales especializadas. Estas últimas centralizarían sus pedidos y se encargarían del control, diseño, calidad y cumplimiento.

En el segundo caso, se trata de las demandas oficiales de suministros de oficina y elementos de consumo de la administración: confecciones, calzado, elementos de aseo, etc.

1 Los programas de "reubicación" de vendedores ambulantes que con frecuencia presenciamos en nuestras ciudades, y que consisten en trasladarlos a grandes edificios casi nunca responden a uno de los requerimientos fundamentales de la venta popular, que es su acceso fácil y directo al público. En este sentido, una actividad clave de las ventas ambulantes, como es la de servir de canal de mercadeo de las frutas en cosecha, debe apoyarse en pequeñas casetas estratégicamente ubicadas en parques y separadores de avenidas, pues de lo contrario no podrían ejercer su función específica, que no es otra que incrementar sensiblemente el consumo estacional de tales frutas.

En un tercer caso se trata de servicios de mantenimiento de maquinaria, equipo y vías, parques públicos, edificios de la administración, vigilancia, etc. que podrían ser prestados por grupos asociativos populares.

Abrir el gasto público hacia la economía popular exige cambios en los sistemas de contratación. Pero, sobre todo, requiere de voluntad política para acometer esos programas. A corto plazo, es más fácil para el Estado contratar sus pedidos con unos cuantos grandes proveedores nacionales o internacionales, pero a la larga, el esfuerzo vale la pena en términos de empleo, de ingresos y aun de productividad nacional.

Estos cambios se refieren a las condiciones que deben establecerse en materia de contratación (procedimientos de adjudicación y cupos) pagos y garantías¹. Varias son las propuestas al respecto:

a. En materia de contratación, lo esencial es permitir el acceso de las unidades populares y de sus organizaciones comerciales, al mercado de compras oficiales. Ellas son, en principio, capaces de competir con precios y calidad. La fijación de cuotas es, en cierta forma, secundaria, y debiera ser contemplada como un estímulo temporal.

Procedimientos de adjudicación: con el fin de favorecer a la economía popular, se ha propuesto que, por debajo de ciertos montos, sea posible la adjudicación directa, efectuada por resolución motivada y bajo simple pedido. Los pagos se efectuarían contra presentación de facturas. Por la adjudicación indirecta, la que debe pasar por juntas de compras, se debería establecer un número mínimo de cotizaciones provenientes del sector popular. Estos procedimientos son muy simples cuando existen organizaciones de comercialización de la producción popular, bolsas de contratación o registros de proveedores populares.

Establecimiento de cuotas de compras, orientadas al sector, en todos los niveles del Estado: pueden referirse al suministro de partes o bienes livianos de capital en grandes proyectos de inversión con participación del Estado central y de las entidades descentralizadas (municipales, especialmente). En adición, para grandes proyectos estatales, se ha propuesto la creación de un organismo rector en materia de subcontratación que puede asumir formas similares a las de una Bolsa de subcontratación. Este organismo obligaría a las grandes firmas contratistas a prestar asistencia técnica a sus microempresarios subcontratistas (modalidad que se ha ensayado con mucho éxito en empresas petroleras y en empresas de servicios públicos) y los orientaría en materia de proveedores, precios, etc.

b. En cuanto al régimen de pagos se ha sugerido el establecimiento de un presupuesto anual para las compras orientadas a las comercializadoras de la economía popular; se ha propuesto formas de pago que se acomoden a las

1 Victor Manual Quintero, *Régimen legal para la microempresa, estmulos comerciales*. Informe de avance de consultoría para el Departamento Nacional de Planeación de Colombia. Cali, 1989.

estructuras financieras de estas empresas (anticipos, cancelación oportuna de facturas, etc.).

c. **Garantías:** parece indispensable mantener las sanciones por incumplimiento, pero, paralelamente, conviene rebajar los montos exigidos y puede pensarse en que los Fondos de Garantías prevean líneas especiales de garantía en este campo.

Sería de gran utilidad realizar un estudio comparativo, que a nivel de la Región, permitiera identificar las normas que rigen en los diversos países, para elaborar propuestas alternativas al régimen de compras oficiales.

5.3 LA ECONOMIA POPULAR ANTE LA INTERNACIONALIZACION Y ANTE LOS PROGRAMAS DE APERTURA Y RECONVERSION INDUSTRIAL

5.3.1 Apertura y Reconversión

En casi todos los países de la Región que ya habían alcanzado antes de la crisis de los años ochenta por lo menos un grado medio de industrialización, el crecimiento había presentado un debilitamiento estructural, que les impidió responder mejor a la crisis y les ha obstaculizado hacer el ajuste con crecimiento y menos aún con equidad.

Aún en casos con altas tasas de crecimiento temporales, éste se debía más al incremento de factores que a la contribución de la productividad, la inversión productiva privada se había debilitado y debió ser reemplazada por la pública, la expansión dependía a menudo de exportaciones de bienes primarios cuyos precios internacionales se mejoraron sólo transitoriamente y ello condujo a sobrevaluaciones cambiarias y debilitamiento de la posición exportadora de manufacturas y al sobre-endeudamiento externo. El agotamiento de la sustitución de importaciones implicó que la demanda interna no se profundizó ni constituyó complemento ni sustituto a la del sector externo, y los procesos exportadores poco se adecuaron al nuevo régimen comercial internacional, ni se basaron suficientemente en la incorporación de nuevas tecnologías. Por supuesto, la crisis no permitió superar este orden de cosas sino que en casi todos los casos lo ha empeorado, y aún un país con ajuste "exitoso" y que ha tenido crecimiento significativo en los ochenta como es Colombia, permanece en esta situación.

La salida más frecuentemente planteada, y con gran influencia por provenir de organismos internacionales como el BIRF y el FMI, es la de una mayor integración al mercado internacional mediante liberación comercial ("apertura") y programas de reestructuración (o reconversión industrial). El diagnóstico que sustenta esta recomendación es el de que la estrategia tradicional de sustitución de importaciones no enfatizaba la productividad al preferir la variedad de productos por sobre la especialización y la eficiencia, ni permitía

obtener economías de escala al restringir los mercados a los internos. Condujo a una protección que sesgó la rentabilidad de las actividades en contra de las exportadoras, e inclusive se promovió la exportación sin someterse adecuadamente a la demanda (como ha ocurrido en tantos mercados internacionales sobreofrecidos). Por otra parte los productores locales no accedieron a ventajas tecnológicas y de mercadeo que sólo se obtienen en la competencia internacional. Y por último se propició un comportamiento rentístico a costa de la eficiencia porque la protección a la industria naciente se convirtió en permanente, y las restricciones cuantitativas no arancelarias aislaron a los productores de las señales de los mercados internacionales.

Esta óptica adquiere cierta claridad si se tiene en cuenta que durante los años 80, período en el cual los países de ALC y Africa tuvieron su más dura crisis, los países de Asia Meridional y Oriental tuvieron su época de oro; y si analizamos detenidamente su estrategia encontraríamos que fue su orientación hacia los mercados externos, identificando en ellos sus mejores oportunidades, lo que determinó que países que tenían hace 15 años un PIB per capita equivalente a un tercio del de ALC hoy lo tengan tres veces por encima. En buena medida fue la capacidad de estos países para identificar las nuevas tendencias de la división internacional del trabajo y para insertarse en ella bajo nuevos parámetros y renglones productivos, lo que determinó que tuvieran un crecimiento espectacular, en lugar de la desastrosa parálisis que vivió nuestra Región. Mientras estos países Asiáticos buscaban, con una admirable decisión nacional, sus nuevos caminos de expansión, ALC persistía pasivamente en sus tradicionales patrones económicos: mercado interno, proteccionismo, baja tasa de ahorro, alto endeudamiento, exportaciones básicas tradicionales, etc.

Se plantea así que para enfrentar estas limitaciones se requiere una reestructuración productiva con la cual la actividad local sea internacionalmente competitiva y ello requiere exponerla a la competencia mediante liberación comercial, así como incentivando la orientación exportadora. Estas políticas comerciales suponen además ciertas condiciones macroeconómicas y relativas a otros sectores y mercados. Se debe mantener equilibrio fiscal para evitar déficits que aumenten la inflación e incidan en la tasa de cambio real, así como para estimular la inversión y lograr la financiación externa. Se requiere inversión pública para proveer infraestructura, capacitación, información y para dirigir recursos a sectores prioritarios ya que todos no podrán reestructurarse al mismo tiempo. El mercado laboral deberá flexibilizarse para facilitar la movilidad hacia los sectores favorecidos, y la mano de obra deberá entrenarse para los nuevos requerimientos. Las ventajas de la apertura deberán extenderse a otros sectores y en particular al sector financiero.

Muchos países han descubierto que varios de sus sectores de mayor potencial exportador, en los cuales encuentran ventajas derivadas de su dotación de materias primas, de las cualidades y costos relativos de la mano de obra, etc. están justamente conformadas en elevada proporción por pequeñas empresas,

como ocurre con las confecciones, calzado y otros productos de cuero, productos de la madera y muebles, metalmecánica, flores, frutas y hortalizas, tabacos finos, alimentos, etc.

En estos sectores ha sido común el encontrar problemas de productividad (pero con ventajas de costos laborales); en algunos no se ha hallado relación entre tamaño de empresa y rentabilidad, pero sí economías de especialización al producir para mercados más amplios, y con exigencias de calidad y en la comercialización. Se recomiendan en consecuencia estrategias *combinadas* de mercadeo, desarrollo tecnológico y capacitación para mejorar la producción, tales como las que se han venido utilizando en la promoción de las microempresas y las firmas asociativas; es el caso de la constitución de agentes privados con incentivos de mercado para la realización de las labores de comercialización e integración que pueden convertirse en excelente complemento para conformar, junto con los productores populares, cadenas integradas de producción-comercialización. Lo interesante es el énfasis en políticas que prefieren configurar primero la demanda y desde ahí adecuar la oferta, por sobre las que comenzarían dotando de más o mejores recursos a las empresas, así como el reconocimiento de que se requiere en tal forma mejorar la productividad mediante mayor sensibilidad a las señales de mercado. Y el que todo ello implica una estrategia integral de promoción y no sólo de mercadeo o crédito o capacitación aislados, algo que también había sido ya reconocido anteriormente en las estrategias de promoción microempresarial y de formas asociativas. No deja de reconocerse que la ventaja también estriba en la intensidad en mano de obra y el que ésta se remunera en formas más flexibles que en la gran industria. La microempresa aislada o muy pequeña no parece favorecida, pero la conformación de formas asociativas de productores populares sí aparece con gran potencial para aprovechar estas estrategias.

La selección de sectores con presencia significativa de pequeñas y medianas unidades, el reconocimiento a las estrategias integrales de promoción, y la preferencia por unidades de tamaño superior a las microempresas pero de todas maneras pequeño, señalan que la economía popular tendría buenas posibilidades de participar en los programas prioritarios de reestructuración. La reconversión es entonces una oportunidad de ampliación de mercado para la economía popular que pudiese responder competitivamente, y le mejoraría el abastecimiento de materias primas, y le proporcionaría apoyo de capacitación, asesoría, y asistencia, crédito, organización y comercialización.

Pero por otra parte, las políticas generales de apertura al mercado internacional pueden conllevar importaciones de bajo precio, competitivas con algunos productos de la economía popular, y con ello reducir sus mercados al menos temporalmente. Es previsible que el crecimiento agregado de una economía en proceso de apertura sea algo inferior al de una más protegida durante unos pocos años iniciales del proceso, y ello también incidirá sobre la producción popular si no se toman medidas compensatorias adecuadas. A la

larga aun cuando haya sectores de la economía popular que salgan favorecidos, habrá otros que tenderían a desaparecer o sobrevivir muy precariamente, y por lo tanto también deberán estructurarse políticas que faciliten la movilidad desde éstos hacia los que sean dinámicos. Es probable que los programas de reestructuración atraigan a productores grandes y medianos a competir en terrenos en los cuales se enfrentarán con los pequeños, pero con ventajas de financiación y protección, si no hay suficiente énfasis en igualar las condiciones de acceso de la economía popular al crédito ni se adelanta una política complementaria antimonopólica. Y también es probable que ventajas iniciales o permanentes de financiación, información, organización e intervención estatal faciliten a los más grandes el tener posición privilegiada para subcontratar o para ser los comercializadores u organizadores de la producción popular o de pequeña escala, y así acaben aprovechando las ventajas de la reestructuración. En particular el tema de las materias primas debe recibir particular atención: en casi todos los países de la Región la fabricación de materias primas se caracteriza por sus estructuras oligopólicas y ultra-protegidas; en ese contexto no es raro el caso de que en los procesos de apertura se rebajen radicalmente los aranceles del producto final (generalmente producidos por empresas pequeñas en mercados competidos) y los aranceles de las materias primas se dejen mucho más altos. Este caso ha sido frecuente en Colombia para sectores como Confecciones e Imprenta.

5.3.2 El mercado internacional de los productos agrícolas

El contexto internacional para los productos agrícolas merece un breve comentario: en medio del generalizado discurso aperturista, liderado por los países industrializados, un gran obstáculo se yergue frente a los agricultores del resto del mundo. Los países industrializados (Estados Unidos, Europa y Japón) han manipulado desde 1955 las negociaciones del GATT para obtener excepciones preferenciales a las políticas de liberalización comercial y han obtenido la bendición del organismo para sus políticas de subsidios y barreras a sus productos agrícolas.

El apoyo estatal al sector agropecuario en los países desarrollados alcanza elevados niveles: en 1980 el gasto público en el sector de los países de la CEE, Estados Unidos y Japón fue de US\$ 80,000 millones, aproximadamente. Cerca de la mitad de ese monto correspondió a la CEE, donde los gastos presupuestarios equivalieron al 39% del valor agregado del sector agropecuario (en los Estados Unidos al 38% del mismo). A pesar de ello, los agricultores más protegidos son los japoneses.

En 1986 los subsidios directos e indirectos otorgados por Estados Unidos a sus granjeros ascendieron a US\$ 26,000 millones y los sufragados por la CEE a US\$ 27,000 millones, sin contar lo gastado por los gobiernos de cada uno de los países miembros¹.

1 Perry, Santiago. *Cuatro ensayos sobre política agraria*, El Ancora Editores, Bogotá 1990, pág. 204.

Estos subsidios están distorsionando en forma total el mercado internacional de productos agropecuarios, sacando del mercado la oferta de todos aquellos países que buscan participar en él sin subsidiar a sus productores. Entre 1984 y 1986 el promedio anual del costo de estas políticas agropecuarias de los países industrializados fue el siguiente (en millones de Ecus): Estados Unidos 78,500, CEE 79,600 (excluyendo Portugal y España), Japón 50,100; Canadá 6,800, Australia 1,500¹.

Los siguientes son algunos ejemplos de los productos más distorsionados en el mercado, indicando cuál sería la recuperación en el precio bajo el supuesto de que los países industrializados abandonaran sus políticas proteccionistas:

Trigo:	20% - 37% ²
Arroz:	42% - 26%
Maíz:	15% - 26%
Carne:	12% - 21%
Azúcar:	26% - 53%
Soya:	3.6% - 6.4%
Lácteos:	65% - nd ³

Se calcula que las naciones en vías de desarrollo, exportadoras de productos agrícolas, perdieron en 1985 US\$ 18.300 millones a causa de estas políticas agrícolas de los países industrializados⁴.

Otros productos como Frutas y Verduras tienen también subsidios y precios de sustentación en la CEE, pero su peso en el costo total de las políticas sólo llegó en 1987 al 4.2% y los aceites y grasas al 13.2%. En Estados Unidos el algodón se pagaba en 1986 al productor nacional a precios cercanos a US\$ 0.82 la libra (target price), en tanto que en el mercado internacional el precio era de US\$ 0.34⁵.

Basados pues en este tipo de prácticas los países industrializados han ido controlando porciones crecientes del mercado agrícola internacional en estos productos de su interés. Para los países no industrializados esta práctica crea difíciles situaciones económicas, en especial para aquellos países, como Argentina, en los cuales el fuerte de sus exportaciones entra a competir directamente con productos tan altamente subsidiados por los gobiernos más poderosos; los productores de trigo de la Región se han visto duramente golpeados en Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia, al no poder competir en precios con el trigo importado de los Estados Unidos en desarrollo de su política de colocación de

excedentes; en Japón, para continuar con el tema del trigo, un productor nacional recibe por su producto nueve veces el precio internacional.

Adicionalmente, estas distorsiones en los precios de los productos agrícolas han tocado el campo de la seguridad alimentaria en la Región. Probablemente no sea pertinente plantear hoy el problema de la seguridad alimentaria bajo la óptica de una autosuficiencia a ultranza; pero, en tanto sea una estructura artificial de subsidios la que sustente la competitividad de los productos agrícolas provenientes de los países más desarrollados, nuestra Región se juega un peligroso albur al permitir el debilitamiento productivo interno de tales productos.

Todo este conjunto de factores ha hecho del tema agrario uno de los elementos centrales de negociación de la Ronda Uruguay del GATT. Para los países de la Región es fundamental la eliminación de la política de subsidios de los países industrializados, sobre este vasto conjunto de productos que hoy en día están asfixiando las exportaciones y la producción interna de casi todos los países. Pero, también es importante, teniendo en cuenta lo difícil de esta tarea, identificar aquellos productos que no compiten con los de los países industrializados, la mayoría de los cuales son fruto de la economía campesina, más que de las grandes empresas. Estas últimas, dedicadas a imitar el desarrollo agrícola de los países industrializados, hoy en día de alguna manera son víctimas de su propio invento, al verse mezcladas en mercados tan altamente distorsionados como los referidos.

Por el contrario, en la línea de frutas exóticas y tropicales, de las verduras de contraestación, las flores, etc. hay excelentes oportunidades en los mercados internacionales: mercados en expansión, altas elasticidades ingreso, relativa exclusividad en la oferta, ventajas comparativas en la utilización y costo de factores (mano de obra, especialmente). Es importante que en las negociaciones del GATT la presión de la Región se haga sentir y consiga el desmonte de los obstáculos arancelarios y para-arancelarios que dificultan todavía el ingreso de estos productos a los países industrializados; en estos términos la Ronda Uruguay ha avanzado un poco, pero se requiere todavía un gran poder de negociación de nuestros países para lograr estos factores de liberalización en el mercado de los productos agropecuarios.

Todos estos ajustes al nuevo esquema de apertura deben ser progresivos y cuidadosamente diseñados. La promoción de la economía popular durante la reestructuración requiere alguna compensación durante la fase inicial depresiva, pero por sobre todo componentes permanentes de política que faciliten la movilidad hacia los sectores dinámicos y exportadores, acceso al sistema financiero en términos iguales a los del resto, política antimonopólica, facilidades para encabezar las cadenas desde la propia comercialización y organización de la producción sin sujetarse a subcontratación desventajosa desde fuera. La libertad de mercado a partir de grandes desventajas iniciales probablemente no producirá automáticamente estos resultados, pero tampoco se obtendrán si

1 UNCTAD, "Uruguay Round: papers on selected Issues", citado por Perry, o. c., p. 222.

2 El primer cálculo corresponde a la USDA y el segundo a la UNCTAD.

3 Tomado de Perry, Santiago, o. c. pp. 202-203.

4 *Ibidem*.

5 Perry, o. c., p. 188.

la estrategia política para promover la economía popular es la de forzar proteccionismo clásico en su favor.

La estrategia de fomento de la economía popular podría marginarla de la reestructuración y la apertura orientándola hacia el mercado interno exclusivamente, tal como ha ocurrido hasta ahora con pocas excepciones. Pero ello requeriría que el gobierno le otorgase alguna reserva de mercado a través de mecanismos fiscales, de crédito. Pero esto es muy poco probable y de todas maneras los mercados internos son limitados, y por lo tanto la economía popular se vería restringida al frente menos dinámico y perdería competitividad, estaría en desventaja en el crédito y en los otros componentes de las políticas de fomento. Por lo tanto la economía popular, o al menos parte importante de ella, debería prepararse para ser también competitiva internacionalmente y para exportar siendo partícipe de los procesos de reestructuración o reconversión.

Esto exige por lo tanto énfasis especial en el desarrollo de la productividad en los programas de fomento de la economía popular, así como en lograrlo respondiendo sensiblemente a los mercados y no sólo los locales sino también los internacionales. Se deberían identificar con precisión y promover los subsectores que tengan potencial *exportador*, como parte de los programas generales en ese sentido que adelanten los países de acuerdo con sus ventajas particulares. Para aprovechar los apoyos tecnológicos y facilitar la comercialización es entonces indispensable la asociación y la organización de los productores populares.

Las posibilidades, en síntesis, son increíblemente vastas. Si las formas populares de producción han demostrado su capacidad de permanecer bajo las más adversas condiciones económicas y con las más inadecuadas estructuras institucionales, es de prever, que dotándolas de un apoyo básico mínimo, puedan encontrar formas altamente sólidas y eficientes de consolidación, y con una especial capacidad de adecuarse a las condiciones específicas de nuestro desarrollo.

6.

PROGRAMA DE APOYO A LA ECONOMIA POPULAR

Un programa de apoyo a la Economía Popular debe partir de la identificación de todos aquellos esfuerzos que en esta línea está realizando cada país, tanto en el sector público como a cargo de entidades privadas, para evaluar sus resultados y buscar principios de coordinación y complementación de todos ellos. Este balance, complementado por referencias y experiencias de otros países, permitirá perfeccionar los instrumentos, métodos y objetivos de un programa de esta naturaleza, replantear sus alcances y emprender, bajo una nueva concepción del desarrollo, un vasto plan de alcances nacionales.

Aunque el examen de estas iniciativas de desarrollo institucional rebasa los objetivos de este trabajo, algunos ejemplos bastarían para ilustrar la diversidad de situaciones nacionales y de campos abiertos.

Colombia creó en 1984, para coordinar y consolidar las iniciativas de las organizaciones no gubernamentales nacidas antes a nivel urbano, el Plan para el desarrollo de la Microempresa, dependiente del Departamento Nacional de Planeación. Gracias a él, se ha ido creando un esquema organizativo, a la base del cual están las entidades operativas (fundaciones de apoyo a la microempresa, entidades financieras, entidades públicas de formación técnica, asociaciones de microempresarios —coordinadas a nivel local y nacional—, etc.). A nivel nacional, esa función está a cargo de un Consejo nacional evaluador (en el que participan las fundaciones, las financieras, oficiales y privadas, el SENA, el Banco de la República, representantes de los microempresarios). Cuenta con el apoyo de comités especializados (técnico, financiero, comités nacionales).

Costa Rica creó desde 1987 el Programa Nacional para la generación de empleo, entre cuyos objetivos está el fomento a la microempresa¹.

Ecuador estaba montando, hacia fines de 1989, el Programa para la superación de la pobreza (PESUP), adscrito al Ministerio de Bienestar Social, encargado de la formulación, promoción y coordinación de programas². El Fondo

- 1 Delegación de Costa Rica, VI Conferencia Regional de Responsables de la Planificación del Empleo en América Latina y el Caribe, San José de Costa Rica, noviembre de 1988, mimeo.
- 2 Efraín Salas, Comentarios al Programa Ecuatoriano para la Superación de la Pobreza, Informe al Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, Lima, 20 diciembre de 1989, mimeo.

Nacional de Economía Solidaria (FONADES)¹ moviliza recursos para los proyectos formulados por PESUP. La Corporación Nacional de Apoyo a las Unidades Populares (CONAUPE) apoya al sector microempresarial vinculado al PESUP, en lo tocante a otorgamiento de créditos y la capacitación a las unidades populares y a sus entidades de apoyo. Con base en esos tres organismos se procura articular una red institucional operativa... con capacidad para operar recursos financieros y proyectos en escala nacional. Incluye organismos del Estado, entidades bancarias, financieras, cooperativas y organizaciones no gubernamentales.

Bolivia creó a comienzos de 1987 el Fondo Social de Emergencia² dependiente de la Presidencia de la República. Nutrido básicamente con fuentes externas, su objetivo es la población más afectada con la crisis. Financia, directamente o a través de organizaciones no gubernamentales, pequeños proyectos en distintas áreas urbanas y rurales (construcción de infraestructura física y social y también actividades productivas) y les presta asistencia técnica y apoyo institucional.

Hoy Bolivia, así como otros países de la Región, sobre todo centroamericanos, han buscado a través de los Fondos de Inversión Social, el diseño de mecanismos muy ágiles y eficientes en el impulso a programas específicos de apoyo en el área social; la experiencia ha sido muy interesante en países como Costa Rica, El Salvador, Honduras, Jamaica, etc.

En Paraguay la experiencia es embrionaria y se refiere al proyecto de Empresas asociativas juveniles de producción impulsado directamente por el Ministerio de Justicia y trabajo en Cooperación con el programa de Naciones Unidas para el Desarrollo³.

Esos esquemas prevén, a veces, como en Colombia, sistemas distintos de atención para la economía popular urbana y la rural. A veces, cubren indistintamente ambos sectores y combinan el apoyo productivo con estrategias de gasto social en infraestructura, alimentación, salud, educación (como en Bolivia y Ecuador).

En general su cobertura es muy reducida y su desarrollo apenas embrionario⁴. Los Fondos de garantía, o no existen, o apenas están en una fase experi-

mental; los sistemas de atención técnica y administrativa adolecen de graves defectos.

A pesar de todo, a pesar de su desarrollo embrionario y de su bajísima cobertura, esos esquemas organizativos suministran una base para una política de apoyo a la economía popular en la Región.

Dependiendo pues de los países, los programas de apoyo a la economía popular podrían ser impulsados inicialmente por la "sociedad civil"¹, es decir por organizaciones no gubernamentales, asociaciones populares, gremios y agencias internacionales. O podrían encuadrar dentro de los marcos organizativos existentes de tipo estatal. Y existen muchas situaciones intermedias. En todo caso, más que imponer de entrada un organigrama centralizado, se trata de ir creándolo y enriqueciéndolo desde abajo, de manera paulatina, hasta comprometer al Estado en una colaboración fructífera con la iniciativa civil.

Se requiere, en seguida, identificar en forma muy clara y objetiva las posibilidades y mejores oportunidades de la economía popular, tanto en el ámbito urbano como rural, para sentar allí sus propuestas de consolidación y crecimiento. Y debe luego identificar sus limitaciones para trazar un plan de apoyo que, a partir de los recursos institucionales existentes les ofrezca respuestas efectivas a sus problemas.

6.1 IDENTIFICACION DE OPORTUNIDADES

La asombrosa expansión de las diversas formas de la economía popular no siempre se ha basado en un análisis de sus ventajas frente a las formas "modernas" de producción. Con frecuencia ha sido, simplemente, una respuesta de supervivencia frente al desempleo estructural generado por modelos de desarrollo y de industrialización basados en la gran empresa.

En los períodos de recesión, cuando el desempleo se incrementa radicalmente, la calidad del conjunto de los proyectos productivos populares se reduce drásticamente, proliferan actividades absolutamente precarias de "supervivencia", con mínimos recursos productivos, muy baja productividad y

1 Ministerio de Bienestar Social, perfil de proyecto, Fondo de Economía Solidaria (FONADES) mimeo, sin fecha.

2 Luis Fernando Campero, República de Bolivia, Fondo Social de Emergencia, documento presentado al seminario regional sobre análisis comparativo de experiencias de países desarrollados y de América Latina en programas especiales de empleo. Turín, marzo de 1989.

3 Delegación Paraguaya. Empresas Asociativas Juveniles, síntesis de una Experiencia en el Paraguay, Asunción, noviembre de 1988, documento presentado a la VI conferencia regional de responsables de la planificación del empleo en América Latina y el Caribe PREALC, Guatemala, diciembre de 1988.

4 En Colombia, país relativamente avanzado en la materia, la cobertura actual de los programas de microempresas es extremadamente limitada. Para fines de 1987 se había capacitado 27,000 microempresarios por entidades no gubernamentales y 15,000 más por el Servicio Nacional de

Aprendizaje de Colombia (SENA); se había asesorado 33,000 microempresas y se había otorgado unos 8,500 créditos, lo cual es marginal frente al universo de microempresas existente (más de un millón de microempresas de menos de 10 trabajadores, en las 10 áreas metropolitanas principales). Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa. 1988-1990. Documento DNP-2.366-UDS, Bogotá, mayo de 1988.

1 Como una iniciativa de la sociedad civil, Perú estaba montando hacia 1989, un Programa social de emergencia orientado a atenuar el impacto de la crisis sobre la población de menores recursos. Patrocinadores: la iglesia católica a través de CARITAS, el sector empresarial (CONFIEP) y las organizaciones populares, comunales y vecinales, las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y las Naciones Unidas. Se proponía ampliar la cobertura de los programas sociales en salud, alimentación y generación de ingresos de la población pobre. Pero no se planteaba como antagónica con la iniciativa del Estado. Cfr. *Programa Social de Emergencia -Perú*, acta firmada por las entidades arriba citadas. Lima, julio de 1989, mimeo.

Recuadro 6.1
LECHUGA VIVA

El aprovechamiento de las ventajas comparativas de una tecnología de punta ha permitido cuadruplicar el ingreso a productores de verduras hidropónicas en los barrios populares de varias ciudades latinoamericanas.

Desde 1986 el PNUD ha venido apoyando el proceso de adaptación de la tecnología hidropónica o cultivo sin tierra, para la producción de alimentos en los barrios pobres de Bogotá, Medellín, Cali y Cartagena, en Colombia, y recientemente en República Dominicana, Venezuela, Costa Rica, Chile y El Salvador. La técnica y el proceso social y comercial que la acompañan, se ha depurado y adaptado dentro de las circunstancias de cada zona. Hasta mediados de 1990 año los mejores resultados consistentes, permitían producir hasta 5 kg. de alimentos verdes (rábanos o apio, por ejemplo) en un metro cuadrado de siembra cada mes; éstos, en términos de autoconsumo o ingreso, representan un monto de US\$ 1 mes/m2 mes. Una granja de terraza de unos 30 m2 es capaz de producir, por lo tanto, alimentos o ingresos del orden de US\$ 30 mensuales netos, representando así, una forma de autoempleo parcial para el ama de casa en una actividad de alto valor social. Sus productos urbanos compiten, claro está, con los de la agricultura convencional 10 o 15 veces menos productiva.

A imitación de los cultivos en solución nutriente oxigenada de Norte América y Japón, surge en el barrio Jerusalén de Bogotá una técnica de siembra de lechuga directamente en agua, en la cual, la oxigenación y el cuidado diario

se da manualmente. El producto es una lechuga perfecta, de raíces blancas, que se conserva en agua durante una semana en la casa y se puede comer hoja por hoja con una calidad inigualable. Una comercialización simplificada por una capacidad de conservación siete veces mayor que la del productor agrícola convencional, un precio de US\$ 0.20 por unidad, una técnica de trasplante que permite producir 40 lechugas por metro cuadrado cada mes y una rentabilidad que se traduce en un ingreso de US\$ 4/m2,, hace que la minigranja de 30 m2 pueda generar más de un salario mínimo mensual con menos costos y cuidados que la hidroponía que manejaban anteriormente. Aunque en Colombia se estima en mas de 5.000 el número de granjas hidropónicas urbanas, esta experiencia apenas agrupa a 60 familias. Su organización comunitaria, concentra el apoyo tecnológico, de insumos y de comercialización pero deja a la capacidad individual el tamaño y cuidado del cultivo, así como la responsabilidad de sobrepasar las estrictas normas de calidad concertadas con los supermercados. Una comercialización en conjunto con cuotas mensuales acordables cada 6 meses, constituye una de las ventajas inigualables de la hidroponía.

El mismo grupo de hidrocultivadores ha entrado a producir ajo para semilla, libre de nemátodos, el cual se comercializa a US\$ 8/kg. con márgenes aun mayores. Las estructuras organizativas adecuadas, la capacitación específica, el acceso a un mínimo de recursos, asistencia técnica y la identificación de mercados nuevos, mal competidos o en los cuales hay claras ventajas competitivas, está demostrando ser un campo fecundo para la innovación y adaptación tecnológica que maximice el aprovechamiento de recursos abundantes en los sectores populares.

una capacidad extremadamente débil de generar ingresos. A su vez, la carencia de políticas de desarrollo de la economía campesina ha incidido en un progresivo deterioro de las condiciones de vida del campesinado, que no siempre identifica o tiene acceso a las alternativas productivas que más se ajustan a sus potencialidades.

Por todo lo anterior, es importante realizar un buen estudio que identifique las actividades que más se adecuen al perfil de un proyecto productivo popular: tecnología adecuada para procesos en pequeña escala, mercados dinámicos (internos y externos), bajos requerimientos de inversión, elevada relación trabajo/capital (y trabajo/tierra en el sector rural), acceso viable a las materias primas, habilidad tradicional y requerimientos moderados a la calificación de la mano de obra, etc.

Líneas productivas que reúnan estas características sí existen pero deben ser identificadas; son actividades en los cuales pequeños grupos populares, dotados con un moderado (pero bien diseñado) stock de recursos alcanzan niveles de productividad que les permiten participar competitivamente en nichos de mercado específicos y garantizar procesos que pueden consolidarse autónomamente en base a su alta productividad.

Sobre la base del análisis de oportunidades se podrán montar nuevos proyectos altamente eficientes, y colaborar en la adecuación de los actuales grupos productivos, de forma que sus productos, su tecnología y sus procesos, sus canales de abastecimiento y de acceso al mercado, les permitan obtener de su esfuerzo óptimos resultados.

6.2 UNA ADECUADA TECNOLOGIA

La tradicional oposición entre "gran empresa moderna" y "pequeña empresa popular obsoleta" puede responder, en alguna medida a ese factor de precariedad que genera en un proceso productivo el simple afán de la supervivencia. Pero de ninguna manera es lícito afirmar que todo proceso productivo por ser pequeño o popular, y utilice tecnologías intensivas en mano de obra, sea tecnológicamente obsoleto. Muchos argumentos habría para afirmar que la sencilla tecnología hidropónica es más avanzada que las costosas propuestas de la revolución verde y, en muchos aspectos, más eficiente que éstas (Cfr. Recuadro 6.2).

El desarrollo de la tecnología a nivel mundial no ha sido homogéneo en sus aplicaciones sectoriales; esto es bien claro, incluso en el sector manufacturero:

al lado de procesos productivos que sólo son eficientes y posibles en grandes escalas (petroquímica, siderúrgica, cemento, etc.) o con muy elevadas inversiones de capital por puesto de trabajo (procesos basados en tornos digitales, o en scanners para la selección de color en artes gráficas), existen procesos cuya tecnología es perfectamente compatible con la pequeña escala y cuyos estándares tecnológicos permiten la producción competitiva con bajas inversiones per capita (es el caso de las confecciones –sobre todo en prendas de alto contenido en diseño y terminado–, la cristalería decorada, los servicios de aseo, de mantenimiento mecánico o de reparación de equipos eléctricos, etc.).

Ni la escala de producción, ni la intensidad del capital, son pues, per se, criterios de modernidad ni de rentabilidad en un proceso productivo adecuadamente diseñado. Está bien demostrado, por ejemplo que la inversión en pequeña industria genera una mayor rentabilidad que la realizada en la gran industria tradicional¹.

6.3 ACCESO AL MERCADO ADECUADO

No siempre la pequeña empresa popular encuentra el mercado óptimo para su producción, y esto puede deberse a dos motivos principales: o bien el producto no encierra los requerimientos de calidad y diseño que exigen sus mercados óptimos, o bien el pequeño empresario popular no tiene acceso a estos compradores por barreras socioeconómicas o de mercadeo.

El primer obstáculo es muy frecuente: es el caso, por ejemplo, de un excelente confeccionista que no tiene acceso a los patrones de diseño socialmente aceptados en los mercados internos de altos ingresos o en mercados externos. El fabricante popular, incluso si su producto es de muy buena calidad, puede producir artículos cuyos cánones estéticos no se ajustan al grupo social al cual deberían orientarse; bien sea por problemas de calidad, o por deficiencias de diseño, el productor popular termina orientando su producción o sus servicios con preferencia hacia grupos de consumo que le sean cercanos, y cuya capacidad de demanda, en sociedades caracterizadas por los ingresos bajos y concentrados, es muy limitada, muy poco dinámica y excesivamente sujeta a los ciclos económicos.

Aquí radica uno de los factores claves de una estrategia de apoyo a la economía popular: calificar su oferta, para que tenga efectivo acceso a los mejores mercados. Con mucha frecuencia se trata de productores hábiles en su oficio, pero que por restricciones en la "logística" (deficiencia en empaques, en presentación, etc.) no logran acceder a mercados atractivos.

1 Si bien advertíamos antes que la producción popular no necesariamente se realiza en pequeña escala, sí es un hecho que es ésta su forma más frecuente. Sólo proyectos muy específicos de producción popular pueden, por su larga historia o por condiciones excepcionalmente favorables, presentar grandes escalas de producción.

Los problemas de calidad son casi siempre tributarios de la precariedad que se deriva de las estrategias de supervivencia; el trabajador recién expulsado (o nunca admitido) de las filas salariales debe lanzarse a la producción de cualquier cosa, incluso si desconoce los fundamentos básicos requeridos para esa producción; estos sectores, absolutamente precarios en sus conocimientos y en sus recursos productivos, y cuya presencia se multiplica en los períodos de recesión, deberán recibir apoyo y calificación para que puedan mejorar su oferta y ser competitivos. Productores de mayor tradición deben igualmente ser asesorados en el diseño de sus productos para que se ajusten permanentemente a las oscilaciones de la moda, a los estándares imperantes en los mercados internos y externos (tallas, referencias, etc.), a las normas de calidad (requerimientos sanitarios, de seguridad –caso de la ropa para bebé, por ejemplo), requerimientos ergonómicos (en muebles, equipos...), etc.

El campesino se inclina usualmente a producir aquello que por tradición ha visto cultivar; tiene muy poco acceso a estudios de mercado, a métodos novedosos de cultivo y sólo sospecha que su mercado está saturado porque los precios tozudamente tienden a la baja.

El segundo obstáculo está más orientado hacia el área de mercado: el productor está en capacidad de fabricar un producto de buena aceptación en sus mercados óptimos, pero encuentra barreras en la comercialización. Para un fabricante popular resulta más sencillo abrir su carpintería, su panadería o su taller de reparaciones eléctricas en su propio barrio: tanto por razones económicas como porque allí conoce a sus clientes y es conocido por ellos, conoce sus gustos, e incluso, desarrolla una capacidad para adaptarse a sus formas de pago. Sabe, sin embargo, que obtendría mejores resultados si pudiera establecerse en otros barrios de más elevados ingresos o si sus productos los pudiera vender en centros comerciales con mayor capacidad de venta. Para el campesino lo más fácil es salir al pueblo más cercano y vender a un mayorista sus productos, a sabiendas de que es a partir de ese momento cuando su producto comienza a valorizarse más; pero no tiene otra alternativa.

En ocasiones, son también los obstáculos de tipo legal los que impiden al productor popular tener acceso a mejores mercados. Este es el caso de las compras oficiales, cuya compleja reglamentación excluye, por lo general, la oferta de los pequeños productores populares.

Es importante, por lo tanto, crear un ordenamiento legal que permita a las empresas estatales un procedimiento de compra ágil y adecuado, que considere trámites simplificados, formas de pago que se ajusten a la estructura financiera de las empresas populares, asistencia técnica a los proveedores (en cuanto a estándares de calidad, procesos productivos, diseños, etc.). Esta misma disposición de compra hacia los productores populares debe existir también por parte de la gran empresa privada, en la seguridad de que el apoyo que se les brinda repercutirá a corto plazo en mutuo beneficio. La subcontratación, bien manejada, es una excelente oportunidad para los productores populares; con

esto queremos decir que es buen negocio cuando el pequeño productor está organizado, conoce sus diferentes opciones, tiene alternativas y está en capacidad realmente de negociar el precio de sus productos o servicios. Desafortunadamente se ha vuelto muy frecuente la práctica de promover formas no organizadas de subcontratación, que simplemente terminan en canales de transferencia de valor del pequeño empresario al grande. En este sentido es de particular utilidad la organización de las Bolsas de subcontratación, puesto que crean un contexto institucional muy adecuado para la realización de este tipo de acuerdos: existe un directorio de proveedores, un directorio de demandantes, y se va creando una "práctica" comercial equitativa, que se convierte en ayuda o en guía para que el pequeño empresario valore su producto adecuadamente. De no ser así, lo más frecuente es que el gran empresario remunere muy mal los servicios o productos que adquiere del pequeño.

No todas las acciones tendientes a lograr acceso a los mercados más dinámicos requieren del montaje de grandes programas o de instituciones especializadas. Con frecuencia requieren tan sólo de organización y decisión por parte de los propios productores populares.

En algunos países se han creado "mercados móviles populares" que recorren los barrios (especialmente de niveles medios y altos) durante todos los días de la semana, ofreciendo directamente hortalizas y frutas frescas de muy buena calidad, y que al evitar intermediarios permiten niveles bajos de precios sin sacrificar los intereses de los productores directos. En estos programas es especialmente útil buscar la vinculación directa de los productores rurales con estos distribuidores populares, para captar así, y distribuir entre ellos, el margen de comercialización del producto. Es ésta una forma efectiva de brindar al campesino acceso directo al consumidor final.

Es necesario, por lo tanto diseñar mecanismos para lograr un apoyo eficiente al pequeño productor en su proceso administrativo, productivo y en su labor comercializadora.

Se necesita también un eficiente apoyo en la gestión empresarial para que los pequeños empresarios puedan organizar su empresa, conocer sus costos y elaborar un presupuesto, planificar la producción, tener una política razonable de inventarios y, en fin, sean capaces de producir una información mínima sobre su negocio que les permita manejarlo adecuadamente.

6.4 TAMAÑO DE EMPRESA, ASOCIACION Y PROGRAMAS DE APOYO

Valga la oportunidad para retomar, desde la óptica de la labor de apoyo, el tema de las formas clásicas de producción popular: la microempresa y la empresa asociativa.

La primera, la microempresa, representa la forma más elemental y frecuente de la Economía Popular; tiene la ventaja de ser relativamente fácil de montar y

de sustentarse en la propia estructura familiar. Sin embargo, un tamaño tan pequeño choca contra múltiples obstáculos: son muy pocas las actividades que pueden realizarse competitivamente en unidades tan reducidas y con tantas limitaciones para la división del trabajo o para el logro de mínimas economías de escala. Y por otro lado, la labor de apoyo y de asistencia técnica se hace muy costosa frente a su tamaño, pudiendo llegar a ser ineficiente al resultar la asesoría más costosa que los incrementos logrados en la producción.

Pero cuando la Economía Popular logra constituir formas asociativas, se consiguen sistemas muy eficientes de complementación y se logran escalas óptimas, incluso permitiendo conservar buena parte de la dinámica individual. Mediante este esquema funcionan las Comunidades Urbanas Productivas (véase recuadro): utilizando la vivienda como lugar de trabajo, las familias conservan su dinámica familiar de producción, pero la pueden coordinar bajo un mismo proyecto empresarial de tipo asociativo: compras conjuntas de materia prima, ventas centralizadas, coordinación de producción para unificar calidades, tiempos de entrega, tallas, presentación del producto, etc..

En el sector rural, la dimensión asociativa comienza, presumiblemente, desde la definición del grupo objetivo. La forma más eficaz de abordar la dinamización de la producción campesina parece ser a través de su dimensión micro-regional, reconociéndola como el contexto natural del desarrollo campesino. No desaparece la familia como unidad básica de la acción, pero aparece ubicada como parte de una comunidad con problemas y potencialidades comunes, que son las que le darán al programa de apoyo su unidad. Esta unidad está dada por sus elementos comunes en lo productivo, lo ecológico, lo infraestructural, en sus alternativas de mercado, etc¹. "Este espacio es una espacio de integración de los productores campesinos, con los demás trabajadores agrícolas, con otras estructuras de producción rurales o urbanas, con los sistemas locales de servicios, incluyendo sus técnicos y con el conjunto de la comunidad local"².

Esta perspectiva nos permite abordar el trabajo con la comunidad, sin caer en ninguno de los dos extremos clásicos: no trabajaremos con criterios individualistas (con toda la ineficiencia y desarticulación que esto implica) ni lo haremos en forma masiva indiscriminada (que a la larga conllevará a aplicar fórmulas únicas para situaciones muy diversas). Esta concepción de micro-región o distrito, nos permite identificar la comunidad como un sistema, conformado por grupos diversos que se integran funcionalmente. La aproximación a los problemas y a las soluciones identificará entonces los factores globales, que por lo general superan totalmente las limitaciones y posibilidades individuales de un solo miembro de la comunidad; problemas insolubles tratados a nivel

1 Plaza, Orlando, "Economía campesina y desarrollo rural. Imágenes y conceptos" en DRI, o.c. p.118.

2 Fajardo, Darío, "Desarrollo Rural y Descentralización", en DRI, o.c. p.219.

individual adquieren una nueva dimensión cuando se les ubica en su contexto; así, por ejemplo, la carretera es una necesidad de la comunidad, la producción como fenómeno de la micro-región crea economías externas que en un momento dado pueden ser los elementos determinantes de la viabilidad de un proyecto, las posibilidades de mercadeo cambian radicalmente cuando son consideradas grupalmente, el apoyo tecnológico ya no tendrá que prestarse individualmente, etc. Se respetarán también, ubicándolas como parte del sistema, algunas situaciones individuales como los comerciantes, los transportadores o los trabajadores temporales que forman parte de la comunidad.

En tales contextos será mucho más fácil lograr procesos asociativos; se aprovechará la organización de los productores para cultivar en forma coordinada: podrán, por ejemplo, preparar la tierra en forma conjunta (permitiéndose así incluso procesos altamente mecanizados o dotados de infraestructura costosa¹, podrán recibir mejor asistencia técnica, reducir costos de transporte y de comercialización, mejorar sus condiciones de mercadeo al presentar una oferta más interesante y significativa, incursionar en el ámbito agroindustrial, etc.. Desde el punto de vista organizativo pueden mantener su autonomía económica, conservando el carácter familiar de su explotación, pero coordinando el propio proceso de producción para ganar economías.

En la prestación de servicios (urbanos y rurales) puede ser mucho más eficiente y de mejor aceptación una empresa asociativa que agrupe varios técnicos; pueden además prestar servicios más especializados y complementar sus capacidades y conocimientos.

Mediante la asociación se consigue, pues, la escala empresarial óptima, sin perder los objetivos ni las relaciones solidarias (no salariales) en el proceso de producción y sin perder tampoco la dimensión familiar que usualmente quiere conservar el pequeño productor popular.

La economía popular abarca formas muy variadas. Se sitúan en un amplio abanico que va desde formas atomizadas, individuales y familiares, hasta formas que exhiben grados mayores de asociación y solidaridad y que pueden llegar a comprometer a comunidades enteras. Manos del Uruguay, como lo mencionábamos atrás reúne más de 1,000 afiliadas, organizadas en 16 cooperativas. Otras combinan la producción mercantil de bienes y servicios con la producción no mercantil (de autoconsumo y de entreauxilio) realizada por hogares y comunidades: en el Valle de Yaqui, en México, la comunidad no sólo se ha organizado para producir colectivamente, sino que ha generado respuestas a las necesidades básicas de transporte, financiación, asistencia técnica, educación, etc.

1 Fumigación aérea, sistemas de riego, frigoríficos para productos lácteos, cármicos, frutas o verduras, etc. son instrumentos que se hacen viables para el campesino pobre a través de la asociación.

• Formas asociativas al nivel de la comercialización de insumos y productos o para la obtención de crédito:

Aun manteniendo la gestión independiente de sus diversas unidades, los productores individuales o familiares pueden asociarse para comercializar en conjunto sus productos, para aprovisionarse de insumos o para acceder al crédito y a otros servicios básicos como la Asistencia Técnica. La fuente de tales formas asociativas es siempre la existencia de un poderoso interés colectivo. En las zonas rurales se trata de tiendas comunales, cooperativas, centros de acopio, centrales de cooperativas y asociaciones de todo tipo destinadas a la compraventa asociativa.

En las ciudades, esas formas se esparcen en un continuum que va desde sociedades de hecho (constituidas *ad-hoc*, para atender a una necesidad pasajera), hasta grupos precooperativos y cooperativas debidamente institucionalizadas.

Lo importante, más que la forma específica de organización, es la dinámica organizativa que se genera alrededor de la necesidad de superar obstáculos muy específicos, crear mejores condiciones de producción. Esta capacidad organizativa puede llegar a ser la clave para que pequeñas empresas se transformen en unidades de altísima productividad y con capacidad de liderazgo en su campo.

6.4.1 Solidaridad a nivel de la producción

En las zonas rurales de algunos países (Bolivia, Ecuador y Perú son casos eminentes), el trabajo comunitario al nivel de la producción (desbroce del terreno, recolección) hace parte de una tradición inveterada. A partir de ella se han consolidado formas tales como las "mingas", los "convites", el "brazo prestado", el "día común". Sobre la base de esa tradición, y sobre todo durante los años sesenta, las organizaciones no gubernamentales y, aun los gobiernos, han venido promoviendo, con mayor o menor éxito, la producción asociativa rural, dentro de los programas de reforma agraria y de desarrollo rural integrado, que ya mencionábamos.

Si bien las formas comunitarias, impulsadas en América Latina por diversos programas de reforma agraria, llegaron a significar dimensiones importantes, decayeron con el tiempo en la casi totalidad de los países que las habían impulsado, en la medida en que las políticas de reforma agraria perdieron fuerza (y con ella tales programas de cierta "socialización por decreto"). Los campesinos, que no habían asimilado suficientemente los fundamentos de tales procesos asociativos, optaron a la larga por evolucionar hacia formas privadas de propiedad y de producción. En países como Chile, la tendencia individualizadora partió con mucha fuerza desde el propio Estado.

En las zonas urbanas, la asociación a nivel de la producción misma, puede aparecer, espontánea y embrionariamente, por la necesidad de compartir

locales y clientelas (vgr. peluquerías que agrupan varios trabajadores) o allí donde los oficios son complementarios (ebanistas y pintores, en los talleres de muebles; mecánicos, latoneros y pintores en los talleres de mecánica automotriz, etc.). Un paso adelante se produce si la magnitud de la tarea no puede lograrse sin el trabajo cooperativo de muchos: mantenimiento de redes viales; recolección de basuras; etc., que exigen grupos de 15 o más trabajadores.

Finalmente, incluso allí donde el proceso de trabajo suele ser organizado sobre la base de un modelo de factoría manufacturera (división técnica del trabajo entre grupos especializados que operan cada uno con máquinas diferenciadas¹), cabe la posibilidad de empresas autogestionadas, que frecuentemente surgen (en condiciones tremendamente adversas) de la crisis de antiguas empresas capitalistas y son alimentadas por grupos y organizaciones inspirados en la filosofía del movimiento cooperativo o con proyectos políticos alternativos.

6.4.2. El desarrollo de la solidaridad: la entreayuda comunitaria

Más allá de la producción mercantil, la solidaridad puede extenderse a muchos otros terrenos de la vida comunitaria.

En las zonas rurales muchas organizaciones campesinas han surgido primeramente para la autodefensa (caso de las "rondas campesinas" del Perú), antes de extender su campo de acción a la comercialización y la producción.

En las ciudades, las formas de entreayuda comunitaria complementan, a la vez que trascienden, el campo de la producción mercantil.

Ejemplos de ello son las Organizaciones económicas populares (OEP) de Chile, cuyo quehacer colectivo abarca una amplia gama de actividades tales como "autoconstrucción de viviendas, producción, comercialización, distribución, compras conjuntas, cocinas comunitarias, plantación y cosecha comunitaria de horticuivos". Pueden citarse también otros casos de organización comunitaria, que basados inicialmente en la asociación para producir, desbordan este campo y se extienden a otros aspectos de la vida social. Villa El Salvador en Lima (experiencia autogestionaria en todos los aspectos de la vida comunitaria); los Centros de servicios comunitarios en Aguablanca, (Cali, Colombia); las comunidades urbanas productivas del barrio Jerusalén en Bogotá (que combinan la hidroponía, con la entreayuda comunitaria), las cooperativas de basuriegos en varias ciudades de Colombia, etc.

En todos esos casos, en los barrios populares, que funcionan en la práctica como parques "productivos", las gentes desarrollan formas múltiples de solidaridad, referidas, de un lado, a la producción y comercialización de mercan-

cías y, del otro, a la satisfacción de necesidades básicas. Y, esto último en varios campos¹:

a) En el campo de la alimentación², se trata de las organizaciones para la compra colectiva de alimentos, las ollas populares, los restaurantes infantiles o escolares, los comedores populares, muchas veces apoyados por el Estado, la iglesia, las Organizaciones no Gubernamentales y por organismos tales como UNICEF.

Además de contribuir a mejorar la calidad de la dieta alimenticia y liberar tiempo a las mujeres para actividades remuneradas, han desembocado a veces en empresas asociativas tales como panaderías, granjas de pollos y conejos, huertas y producción de conservas y tiendas de víveres abiertas a la comunidad.

b) En el campo de la salud, se trata de la organización de servicios de primeros auxilios, botiquines y boticas comunitarias y centros comunitarios de salud.

A nivel preventivo desarrollan campañas de vacunación, cursos de capacitación y lactancia materna, educación nutricional, educación sexual y planificación familiar. Inciden en el mejoramiento ambiental con campañas de recolección de basuras, condiciones higiénicas de las viviendas, construcción de letrinas, potabilización del agua y construcción de acueductos y alcantarillados.

c) En el terreno de la educación, se trata de grupos culturales y deportivos, de mujeres y amas de casa, grupos juveniles y religiosos, de alfabetización, capacitación y concientización socio-política. Pero, sobre todo, de los jardines comunitarios para la atención y educación de la niñez.

d) En el campo de la vivienda, se trata de las organizaciones para la ocupación de terrenos, la autodefensa y la asesoría legal colectivas y para la autoconstrucción.

Aun si nacen de iniciativas dispersas y descoordinadas, esas organizaciones pueden agruparse a nivel local o pueden entroncar con organizaciones territoriales pre-existentes: juntas comunales, comités vecinales. A veces logran so-

1 Ver al respecto, Juana Henao, *Organizaciones económicas populares urbanas en América Latina*, Estudio realizado para el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza. Centro de Investigación y Educación Popular, CINEP, Bogotá, marzo de 1990.

2 Para el caso chileno ver 1) Hardy Clarisa, *Estrategias Organizadas de subsistencia: los sectores populares frente a sus necesidades en Chile*. Programa de economía del trabajo, Santiago, noviembre de 1985. 2) Piña, Carlos, *Programa de apoyo a las organizaciones de ollas comunes en la zona oriente: una sistematización*. Serie sistematización de experiencias de educación popular. CIDE-FLACSO, Santiago de Chile, 1986. Para el caso de Bogotá ver: Andrade Marta Elena, *Estudios de economía popular urbana*. CINEP, Bogotá, 1989. Para el caso peruano ver: Dierenger Patricia, "Organización Popular y comedores populares en Chimbote", en *Estrategias de vida en el sector popular urbano*, serie, Experiencias de Desarrollo Popular, n.8. DESCO-FOVIDA, Lima, 1987.

1 Es el caso, en el sector de Confecciones, de la unidad que debe existir en el proceso de fileteado y el de costura; una fileteadora abastece 5 o 6 máquinas planas, y deben estar ubicadas en el mismo local para lograr los más altos niveles de eficiencia.

brepasar los marcos locales (barriales o veredales) y asumir una escala zonal o regional (conjunto de barrios pobres, conjunto de veredas y pueblos campesinos) y aún nacional. Ejemplos de ello son las asociaciones de juntas comunales de Colombia que se federan por ciudades y se confederan a nivel nacional; la Federación de círculos sociales de urbanizaciones de Cuzco, afiliada a la Confederación nacional de círculos sociales del Perú, etc.

Es cierto que la entreaayuda comunitaria constituye una forma de adaptación a la pobreza y de minimización de sus efectos. Es cierto que, en ocasiones, puede ser utilizada por el Estado para paliar en forma precaria la ausencia de servicios sociales básicos, cuya prestación exige una infraestructura adecuada. Con todo, bien concebidas y bien apoyadas, esas organizaciones de entreaayuda pueden ser un canal que potencie los efectos del gasto social y de los programas de lucha contra la pobreza crónica. En muchos de estos programas, incluso, pueden y deben participar trabajadores del sector asalariado no pertenecientes a las formas populares de producción, pues hay una enorme comunidad de intereses a estos niveles, entre productores populares y asalariados del llamado sector "moderno".

6.4.3 Las formas asociativas

Si bien la pequeña escala productiva viene acompañada de una serie incuestionable de ventajas (versatilidad, economías administrativas, capacidad de respuesta a los cambios del mercado, etc.) también es cierto que las restricciones de su tamaño introducen factores de ineficiencia en sus estructuras productivas.

Inmersa la pequeña producción popular en un contexto socioeconómico caracterizado por la concentración y en un mercado en el cual las relaciones de poder determinan las oportunidades, debe encontrar las respuestas adecuadas para lograr una participación fuerte y eficiente en el mercado. Este tipo de presencia fuerte sólo podrá lograrlo en tanto unifique fuerzas a través de la asociación.

La necesidad de asociación es, pues, de carácter eminentemente pragmático: es, por decirlo de alguna manera, una herramienta de trabajo para enfrentar el mercado. Y por lo tanto, debe tener un diseño específico en cada caso; debe nacer de cada grupo productivo como respuesta a sus necesidades particulares, ante lo cual las entidades externas de apoyo deben ser respetuosas y permitir que cada grupo se dé su forma organizativa. Porque la asociación apoya la producción popular, pero sus alcances y dinámica sobrepasan con mucho esa dimensión.

Muchas han sido en el pasado las experiencias negativas que ha conocido nuestra Región, sobre todo cuando las concepciones ideológicas de los grupos de apoyo se imponían dogmáticamente sobre los grupos populares; bien desde el Estado (obligando a constituir Cooperativas, Empresas Comunitarias, etc.)

o desde la iniciativa privada de ONGs o de sectores políticos, los sectores populares eran coaccionados a organizarse de determinadas maneras; al cabo de uno o dos decenios, el balance es muy pobre, y de tales formas de asociación ha quedado muy poco: muchos proyectos agrarios de tipo asociativo en Perú, en México, en Colombia, han seguido un marcado proceso de individualización, retornando a formas totalmente individuales de explotación.

Otras formas asociativas, sin embargo, han renacido durante este mismo período como respuesta a difíciles situaciones económicas de los sectores populares principalmente urbanos. Las Ollas Comunes, Comprando Juntos, los Comités de pobladores, los talleres colectivos, los Comités de Cesantes, o los Grupos de autoayuda¹ son sólo algunas de estas modalidades que en el sector urbano han surgido como respuestas concretas a situaciones de desempleo y de caída radical de los ingresos.

En el sector rural, más que las formas nuevas han logrado sobrevivir especialmente aquellas de mayor arraigo y tradición: las mingas, los convites, el brazo prestado, el día común, los grupos de trabajo²; estas formas, sin mayores pretensiones teóricas, han logrado mantener entre los campesinos relaciones de mutuo apoyo y de alta eficiencia.

Es evidente que en el mantenimiento de estas formas organizativas han colaborado muchas organizaciones de apoyo a los grupos populares, y que buena parte de los logros han sido promovidos por aquéllas. No se trata de rechazar este apoyo, sino de lograr que sea el dinamismo de las propias comunidades, en la propia búsqueda de respuesta a sus problemas, el que defina la creación de sus formas organizativas, pues tal condición es imprescindible para la solidez de estos procesos.

En el sector rural, en particular, es importante comprender la necesidad de combinar el factor individual con el asociativo; por lo general (quizás a excepción de zonas de fuerte presencia indígena y con muy marcada tradición comunitaria), será la unión de campesinos independientes y con economías ante todo familiares, los que buscarán apoyo asociativo para sus procesos de compra, de cultivo o de comercialización; de estas experiencias, podrán salir (o no) formas más complejas de asociación; pero es bien problemático tratar de comenzar con proyectos colectivizadores preconcebidos, que logran sus objetivos inmediatos sólo en la medida en que se colocan como condición a ciertos programas de apoyo (repartir tierra, ofrecer asistencia técnica, etc.).

La dimensión familiar, como lo sugeríamos arriba, podrá actuar siempre como factor dinámico entre los individual y lo colectivo. La familia popular es

1 En *Las organizaciones Económicas Populares*, de Razeto, Klener, Ramírez y Urmeneta, el Programa de Economía del Trabajo de la Academia de Humanismo Cristiano del Arzobispado de Santiago (Santiago de Chile, 1986), hacen un excelente balance de este proceso en Chile.

2 Ver, entre otros trabajos, el de Carlos Salgado *Organizaciones Económicas Campesinas de Trabajo Asociado*, elaborado en 1990 para el Proyecto Regional de Pobreza.

un núcleo muy fuerte de inter-acción; sus miembros actúan bajo una lógica de apoyo mutuo tremendamente sólida y consecuente; esta cohesión "primaria" puede servir de base para procesos más amplios de asociación.

La fuerza asociativa no es, simplemente, la sumatoria de fuerzas de cada uno de los participantes; es, por un lado, y con mucha frecuencia, la condición de ingreso a mercados distorsionados y sin igualdad de oportunidades, en los cuales el productor popular individual no tendría posibilidades de acceso. Y por otro lado, la organización es un factor de dinamización de cada uno de sus participantes: la interacción produce niveles nuevos de desarrollo que difícilmente se darían en un proceso individual; el apoyo mutuo, la búsqueda conjunta de las soluciones, la puesta en común de recursos individuales especializados, el surgimiento de una mística de trabajo, etc. son apenas algunos de estos factores de sinergia del trabajo asociativo.

La forma jurídica del grupo es, desde este punto de vista, secundario; no porque no se requiera de una forma jurídica adecuada, sino porque dentro del conjunto de aspectos necesarios, éste no es el que ocupa el lugar fundamental. Es más importante crear el grupo que bautizarlo bajo una forma jurídica. Sin embargo, la forma legal de organizar un grupo es, en casi todos los países, un verdadero problema. Estructuras tradicionales como las Cooperativas, si bien se adaptan en teoría muy bien a los objetivos colectivos de los productores populares, no siempre tienen la agilidad y el contexto institucional adecuado para servir de vehículo organizativo. Las sociedades de hecho, o las sociedades limitadas, son también alternativas que pueden ser utilizadas, pero que de inmediato muestran que no han sido diseñadas para este objetivo. Muchos grupos populares (incluso con la orientación de ONGs de mucha experiencia) optan por la "informalidad organizativa": se evita así la "burocratización" del grupo, pero se puede perder mucho en cuanto a oportunidades de participación en los mercados (contratación, crédito, etc.).

Con respecto a las compras, es imposible olvidar la naturaleza oligopólica de la inmensa mayoría de los proveedores de materias primas industriales en nuestro subcontinente. Estructuras tan concentradas sólo pueden ser abordadas mediante la constitución, si no de instancias oligopsónicas, sí al menos, a través de uniones de compra, capaces de constituirse en interlocutores respetados. Los productores populares deben pues garantizar formas de asociación al menos en su función de aprovisionamiento para reducir costos y regularizar su abastecimiento. Las alternativas concretas para poner en marcha este tipo de soluciones bien pueden asumir formas cooperativas, sociedades de participación, etc.¹.

1 Más adelante subrayaremos las dificultades de tipo institucional que tienen los productores populares para adoptar formas organizativas ágiles y simples, tanto para conformar sus organizaciones empresariales, como para constituir "uniones" de empresarios con entidad legal que les permitan adelantar labores conjuntas de contratación.

Pero también en otras áreas puede resultar benéfica la dimensión asociativa. A la luz del principio de la especialización, pueden lograrse excelentes resultados mediante la complementación en el proceso productivo de las diferentes instancias de la producción. Es el caso, por ejemplo, de grandes pedidos que pueden ser atendidos por diversos productores, teniendo en cuenta la mejor dotación de cada uno de ellos en alguna parte del proceso. Trabajando con este criterio pueden lograrse formas muy valiosas de complementación entre productores, pues procesos muy especializados o costosos pueden ser puestos en marcha por una empresa para prestar el servicio a todo el grupo; esta empresa puede ser particular (una empresa más del "proyecto"), o puede pertenecer al grupo de productores en su conjunto. Este es el caso de procesos CAD/CAM para diseño y corte de prendas en la Confección, o de servicios de secado en la madera, y, en general, de todos aquellos procesos que requieran de maquinaria costosa y especializada, que en manera alguna podría llegar a ser rentable al servicio de una sola empresa.

Pero también el nivel asociativo puede tomar la forma de uniones de productores especializados, que complementan sus ofertas, se sirven de proveedores uno a otros y utiliza cada uno sus instalaciones y destrezas en las líneas más adecuadas.

Y en el área de la renovación tecnológica y de la permanente actualización, la dimensión asociativa representa la posibilidad de contratar y recibir en forma conjunta asesoría técnica eficiente a través de asesores altamente calificados, nacionales y extranjeros, de entidades públicas o privadas. Es el caso que mencionábamos de la coalición de ejidos del Yaqui, en México, un proyecto campesino importante no sólo por sus niveles organizativos sino por su mismo tamaño y fortaleza económica.

Incluso las actividades oficiales de asistencia técnica, serán realmente eficientes, sólo en la medida en que puedan llegar en forma concertada a grupos de productores. La organización de los productores permite no sólo mecanismos de difusión y multiplicación de la asistencia técnica, sino que genera dinámicas internas de apoyo mutuo, de reelaboración del contenido recibido, etc. Y para la entidad que brinda la asistencia técnica resulta mucho más eficiente la atención en grupo que la atención individual. Sin lugar a dudas, han sido los Grupos de Amistad, los que en el caso mencionado de la Federación de Cafeteros de Colombia, se han convertido en el factor clave para que la comunidad realice un proceso a fondo de renovación tecnológica, potenciando al máximo la labor de los asesores de la Federación.

Si bien la asistencia técnica "en planta" es importante, buena parte de la labor de transferencia tecnológica debe hacerse en centros especializados, como los Centros de Desarrollo Tecnológico: en estos centros, dotados de instructores y equipos adecuados, los productores de un sector conocen las alternativas tecnológicas más adecuadas y se familiarizan con ellas, tienen acceso a equipos y procesos que por su alta especialización o costo no están al alcance de una

pequeña empresa¹ (pudiendo obtener el servicio de tales equipos mediante subcontratación de procesos o mediante formas de alquiler), reciben allí también asesoría en sus planes de desarrollo, o en la construcción de sus prototipos, o reciben ayuda en la solución de los problemas productivos específicos de las empresas. Estos Centros pueden montarse como parte de programas de complementación de los programas de apoyo a la Economía Popular con otras entidades gubernamentales o privadas dedicadas a la Capacitación popular o al desarrollo tecnológico.

6.5 EL AJUSTE INSTITUCIONAL

La política general de apoyo a la Economía Popular también requiere de una estrategia jurídica e institucional. En las actuales condiciones ha llegado a producirse una relativa disyuntiva entre productores populares o institucionalidad; esta contraposición, sin embargo, no tiene sentido: es necesario diseñar mecanismos de incorporación de los productores populares a la vida institucional. El diseño actual, sin embargo, no permite que estas empresas, caracterizadas por su simplicidad administrativa y su relativa debilidad orgánica, lleguen a cumplir con la multiplicidad de requisitos, controles, formularios, impuestos y registros previstos en las legislaciones municipales y nacionales.

6.5.1 Formas jurídicas y mecanismos de registro

Bien sea a través de la creación de un régimen especial, o a través de la adecuada reglamentación de alguno existente², es necesario brindar a los productores populares procedimientos sencillos de "formalización".

Parecería conveniente la creación de un Registro Mercantil Único, como único requisito de inscripción de las empresas de productores populares. Mediante él se surtirían efectos legales a todas las instancias correspondientes (municipalidad, seguro social, impuestos, registros de proveedores, etc.). Con-

1 Si bien es muy conveniente que los productores pequeños se asocien para crear empresas modernas que les brinden servicios especializados, no siempre es posible puesto que muchos equipos son excesivamente costosos o muy sofisticados. En todos estos casos los Centros de Desarrollo Tecnológico son herramientas vitales para el proceso de transferencia tecnológica.

2 En el caso de Chile, Manfred Max-Neef ha propuesto la utilización de la "Asociación en Cuenta de Participación", régimen existente en la legislación de ese país, como mecanismo para lograr una incorporación de las empresas populares al orden vigente: su constitución exige pocas formalidades, no está sujeta a tributación y es fácil su posterior tránsito hacia otras formas jurídicas. Cfr. *La autodependencia como vehículo para la superación de la pobreza. Una propuesta de organización y acción*. Documentado elaborado para el Proyecto Regional para la superación de la Pobreza. Marzo de 1989.

tendría información sobre el tipo de productos, capacidad de producción y entidades comercializadoras a través de las cuales puedan ser contactadas.

Complementario al anterior Registro, parecería muy útil el montaje de un Sistema de Información Comercial de la Economía Popular, a través del cual pudiera tenerse acceso a sus productos y servicios; este sistema podría funcionar como parte del sistema informativo de la comercializadora. Mediante este sistema los contratantes potenciales, públicos y privados, tendrían acceso inmediato a una base muy completa de información sobre la oferta popular.

Aun si el aspecto Impositivo parece secundario para las pequeñas unidades populares, dentro de una política general de fomento convendría buscar mecanismos para un tratamiento adecuado para ellas y sus organizaciones de apoyo.

Como criterio general podríamos afirmar que siempre las empresas populares deben colocarse en la perspectiva de su consolidación organizativa y económica. En este sentido, una política de exención temporal podría parecer lo más indicado. Como complemento pueden señalarse topes mínimos (de ingreso o de patrimonio) por debajo de los cuales se esté exento de cualquier obligación tributaria¹. La escala impositiva debe partir de una base baja para no desalentar a los productores en su decisión de formalizarse y debe, además, ser para ellos muy claro que a cambio de sus impuestos están recibiendo apoyo efectivo del Estado en asistencia técnica, apoyo en el mercadeo, etc.

Con respecto a la tributación indirecta, y en especial, al impuesto sobre las ventas o sobre el Valor Agregado (IVA), se ha señalado la "necesidad de incorporar exenciones para las pequeñas transacciones comerciales y asesorar a los productores informales en la mecánica impositiva que admite descuento por pagos efectuados en etapas anteriores"².

Un campo de especial importancia es el que se refiere al diseño de un sistema de Seguridad Social para el microempresario. Mientras sus niveles de ingreso se mantengan tan bajos, será muy difícil esta tarea³.

Varias formas institucionales son posibles: a través de un sistema asistencial en salud básica, a través del sistema formal de seguros sociales, a través de Cajas solidarias. Y también varias formas financieras son posibles: con impuestos pagados por toda la sociedad, con cotizaciones voluntarias o con una combinación de ambos métodos.

1 Es importante que estos topes tengan ajuste automático con respecto a las tasas de inflación, para que no se desactualicen.

2 PREALC. *El sector informal hoy: el imperativo de actuar*. PREALC/314, dic. de 1987. Santiago, pags.18-19.

3 Ver, Carmelo Mesa Lago, *Protección del sector informal en América Latina y el Caribe por seguridad social o medios alternativos*. Estudio para el proyecto de PREALC de investigación sobre aspectos legales del sector informal. Pittsburgh, enero 31 de 1989.

Recuadro 6.2
**EXPERIENCIAS Y VIABILIDAD DE COMUNIDADES URBANAS
Y VIVIENDAS PRODUCTIVAS "CUP"**

Para la generación de fuentes de trabajo se requerirá entonces incorporar a las familias en un proceso de inversión-producción para capitalizar su fuerza de trabajo y complementarla con la limitada disponibilidad de recursos financieros del Estado.

A título de ejemplo, se ha identificado, entre otras, dos actividades de producción que por sus características de menor costo de inversión por puesto de trabajo y su prioridad de consumo, presentan ventajas comparativas. Se trata de la producción de alimentos por hidroponía y de la confección de prendas de vestir. Estas actividades se pueden desarrollar dentro del lote y la vivienda familiar, lo que representa un beneficio económico directo ya que no se requieren locales especiales para lo que se necesitaría financiamiento adicional.

El cultivo hidropónico de alimentos en una vivienda que ocupe un lote de por lo menos 65m², produce mensualmente según el tipo de productos y área, un ingreso entre US\$ 45 y US\$ 180.

La confección de prendas de vestir utilizando un cuarto de 10m² en la vivienda, produce un ingreso mensual de alrededor de US\$ 270.

Con estas dos actividades se generan de US\$ 315 a US\$ 450 de ingreso mensual, que cubre el gasto de la canasta familiar de consumo básico estimada en US\$ 300 en promedio o en un excelente soporte para el propio pago de la vivienda.

La factibilidad de este planteamiento se analiza a continuación, para el caso de familias sin ingresos o con un nivel inferior al costo de la canasta familiar básica y que no pueden acceder a soluciones convencionales de vivienda. Asumiendo lotes mínimos de 65m², urbanizados con servicios mínimos, a un costo de US\$ 1,000; viviendas básicas de 20m², con letrina, a crecer progresivamente por autoconstrucción, con techo aprovechable como terraza, a un costo de US\$ 1,500; puesto de trabajo para confección en prendas de vestir a un costo de US\$ 2,000; la inversión directa de producción de alimentos por hidroponía se estima en US\$ 200. Esto da un total de gasto de inversión de US\$ 4,700. Si se aplican créditos a un interés anual de 8% en dólares y a un plazo de 15 años, representa una amortización mensual de US\$ 45, y corresponde al 10% del ingreso mensual previsto. Este porcentaje de la canasta básica junto con los otros rubros permite cubrir los gastos de consumo mínimo de la familia.

Proyectos de CUP se vienen ejecutando en Colombia, República Dominicana, El Salvador y Panamá, sobre la base de la hidroponía popular, y en Venezuela (donde se promulgó en diciembre de 1989 la Ley de política habitacional, que establece un programa preferencial de viviendas productivas), sobre la base de posadas turísticas, muebles artesanales, cerámica artística y utilitaria, cestería e hidroponía. Así mismo, se están iniciando este tipo de proyectos en Nicaragua, Paraguay, Perú, Ecuador, Argentina y Chile.

6.5.2 Los patrones urbanísticos

Los patrones urbanísticos vigentes representan hoy serios obstáculos al desarrollo de la economía popular y generan, adicionalmente, enormes sobrecostos urbanos.

La principal limitación se deriva del desconocimiento de que la vivienda popular con frecuencia es, además, lugar para el desarrollo de actividades productivas. Este hecho es desconocido en la práctica por planificadores urbanos, por arquitectos, por entidades de crédito, etc. Las viviendas construidas para los sectores populares no permiten fórmulas prácticas de adecuación a esta doble función, las reglamentaciones urbanas tienden a separar los lugares de trabajo de los lugares de vivienda y las entidades de crédito sólo consideran la vivienda como un bien de consumo durable con lo que se dificulta sensiblemente el acceso popular a estos créditos.

Se genera, entonces, una serie de prohibiciones y gravámenes: prohibición de locales industriales en zonas residenciales, prohibición de trabajar en la calle, tarifas de servicios públicos mayores en zonas laborales, etc.

Pero, sobre todo, han orientado el diseño urbanístico de tal manera que los barrios populares se conciben exclusivamente como centros de consumo y dormitorios.

La zonificación efectiva no coincide, sin embargo, con la de los planos urbanos. La vivienda popular no resulta ser sólo un hábitat sino también un lugar de actividades productivas; los barrios populares, además de dormitorios, resultan convertidos, de hecho, en "parques de actividades económicas", a veces diversificados (en todo barrio hay pequeñas tiendas comerciales y locales de servicios), a veces especializados (unos barrios en confecciones, otros en productos del cuero, etc.).

Estos patrones urbanísticos se constituyen en potentes restricciones a la economía popular, a la vez que generan enormes sobrecostos, no sólo a los propios productores (obligándolos a desplazarse diariamente hacia sus lugares "especializados" de trabajo, a incrementar innecesariamente el área utilizada, etc.) sino a la propia ciudad (transporte, servicios públicos, vías, etc.).

La vivienda productiva permite:

- Abaratar radicalmente los costos de producción al evitar importantes egresos por concepto de arriendo o compra. También permite solucionar problemas como la seguridad, abarata la instalación de servicios, etc.

- Crear sinergias entre producción y vivienda, pues a la vez que la producción genera ingresos para el pago de la vivienda, ésta se constituye en garantía de financiación para aquélla.
- Disminuir costos individuales y sociales de transporte.
- Fortalecer el barrio como instancia comunitaria, al dejar de ser simple "dormitorio".
- Acercar los productores, viabilizando los procesos de asociación.
- Incorporar fácilmente a la mujer a las tareas productivas, sin abandonar sus responsabilidades en el hogar; adicionalmente facilita la participación de los hijos en los procesos productivos.

También los parques industriales pueden canalizar múltiples factores de economías externas para las empresas populares, sobre todo cuando tales plantas requieren de tamaños mínimos de producción, tienen inconvenientes de polución o implican ciertas especificaciones arquitectónicas. La cercanía entre empresas complementarias, los servicios adecuados, instalaciones locativas de buena calidad, etc. son factores que contribuyen a este tipo de economías. Sin embargo muchos de los proyectos olvidan las restricciones de estos grupos productivos y diseñan soluciones que jamás pueden ser amortizadas por sus usuarios, conduciéndolos no pocas veces a la quiebra.

Pero, cualquiera que sea la forma, buena parte del éxito de la Economía Popular dependerá de los mecanismos de apoyo con que cuente, para optimizar sus esquemas administrativos, productivos y de comercialización. Para tal función de apoyo proponemos, específicamente, dos instrumentos: los **Agentes Promotores de la economía popular y las Empresas Comercializadoras**.

6.6 INSTANCIAS DE APOYO

Muchos son los programas y mecanismos de apoyo a la producción popular que han florecido en los distintos países de la Región durante los últimos dos decenios.

De estos, algunos programas se orientan hacia la capacitación administrativa, otros a la asistencia técnica, otros a la financiación; otros, muy pocos, al mercadeo. Pero si alguna lección hemos aprendido de todas estas valiosas experiencias es que ninguna de estas áreas, atendidas aisladamente, constituyen un apoyo suficiente; ingentes esfuerzos de capacitación pueden perderse si no estamos en capacidad luego de ofrecer al productor la financiación necesaria o si no lo apoyamos en el logro de un adecuado mercadeo.

Intentaremos, entonces proponer un sistema de apoyo, cuya principal característica es su integralidad. Se apoya fundamentalmente en la identificación de oportunidades sectoriales y en el diseño consecuente de programas de desarrollo sectorial capaces de aglutinar grupos de productores alrededor de un proyecto productivo viable.

6.6.1 La Asistencia Técnica y la Capacitación Empresarial

La primera área que deberá atender el plan de apoyo será la Asistencia Técnica, que bien podemos entenderla no sólo con la transferencia de una tecnología de producción, sino también como la transferencia de una tecnología administrativa: cómo manejar adecuadamente la empresa y cómo producir bien.

También a este respecto es necesario enfatizar la necesidad de integrar ambos aspectos. Es muy importante la labor de capacitación empresarial que muchas ONGs están realizando con los productores populares, pues sin un adecuado manejo gerencial pueden echarse a perder todos los esfuerzos del pequeño empresario; más importante todavía, si consideramos que muy pocos de ellos antes de lanzarse a su propia empresa han tenido alguna experiencia de tipo administrativo.

Pero si sólo fortalecemos el área administrativa de las empresas, estamos descuidando un aspecto fundamental: si no se produce con eficiencia y si el producto no es de buena calidad, todo el esfuerzo administrativo no será otra cosa que un castillo de naipes. Se asume a veces que el productor popular conoce muy bien su oficio; y este supuesto es a veces cierto, pero por lo general los fundamentos tecnológicos del pequeño productor son excesivamente rudimentarios, obsoletos o simplemente inexistentes.

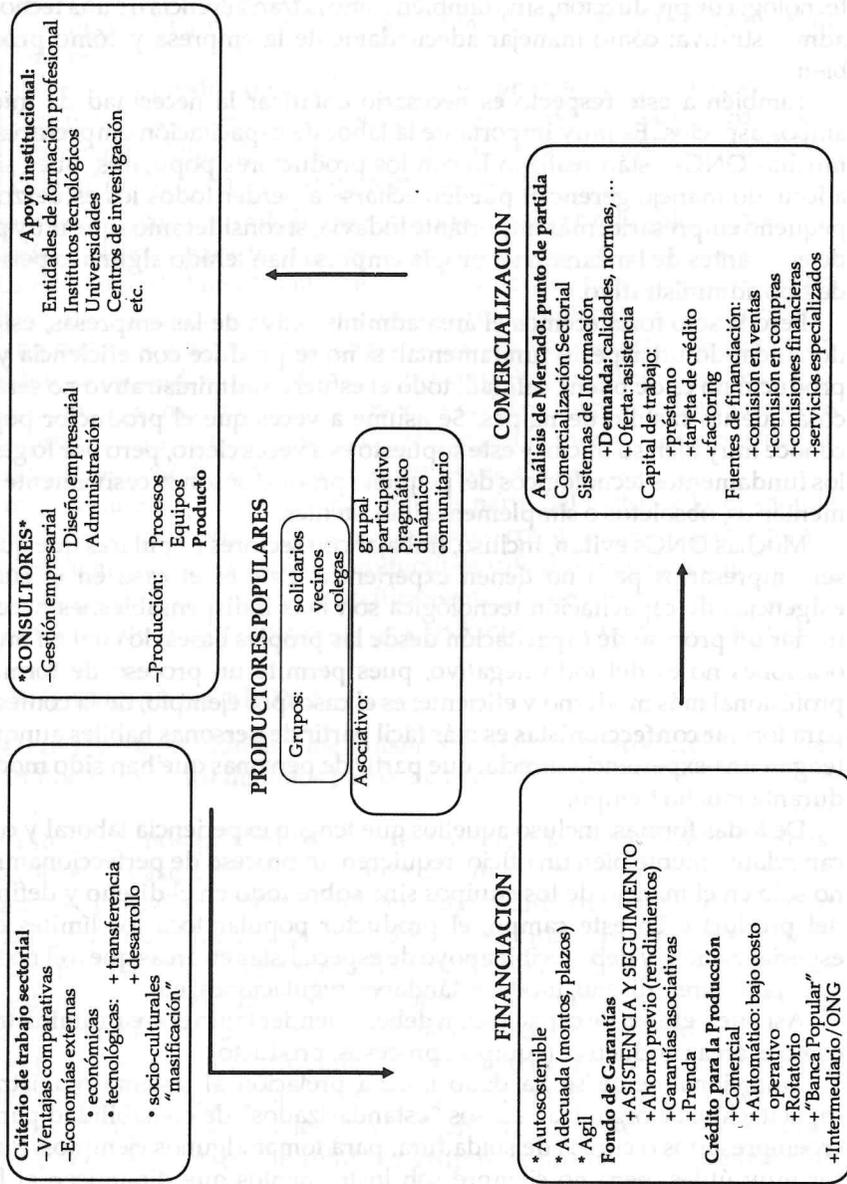
Muchas ONGs evitan, incluso, trabajar con sectores populares que quieren ser empresarios pero no tienen experiencia. Este es el caso en el cual las exigencias de capacitación tecnológica son más indispensables: es necesario iniciar un proceso de capacitación desde las propias bases, lo cual en muchas ocasiones no es del todo negativo, pues permite un proceso de formación profesional más moderno y eficiente; es el caso, por ejemplo, de la confección: para formar confeccionistas es más fácil partir de personas hábiles aunque no tengan una experiencia directa, que partir de personas que han sido modistas durante mucho tiempo.

De todas formas, incluso aquellos que tengan experiencia laboral y conozcan relativamente bien un oficio, requieren un proceso de perfeccionamiento, no sólo en el manejo de los equipos sino sobre todo en el diseño y definición del producto. En este campo, el productor popular toca los límites de su especialización, y debe recibir apoyo de especialistas en áreas que a él no le son muy familiares: diseño, moda, estándares, regulaciones, etc.

Así pues, el área de capacitación deberá atender tanto el área administrativa como el área productiva (equipos, procesos, producto).

Tradicionalmente se ha dado mucha prelación al sistema magistral de capacitación. Se organizan cursos "estandarizados" de contabilidad para microempresarios o cursos de soldadura, para tomar algunos ejemplos. Pueden ser muy útiles, pero no siempre son instrumentos que dinamicen el factor empresarial de los "alumnos". Reproducen de alguna manera el esquema

Gráfico 6.1
IDENTIFICACION DE OPORTUNIDADES
ASISTENCIA TECNICA Y CAPACITACION EMPRESARIAL



pasivo de nuestros aparatos educativos, más diseñados para formas empleados que para crear empresarios.

Probablemente sea el momento para realizar en América Latina un cuestionamiento de lo que han sido nuestras concepciones y nuestra práctica en el campo de la asistencia técnica y de la transferencia de tecnología.

Todavía están demasiado arraigadas entre nosotros las concepciones verticales de un proceso educativo magistral; todavía creemos que capacitar es un proceso por medio del cual alguien que tiene conocimientos los transmite a alguien que no los tiene. Este tipo de concepción ha hecho de la capacitación un proceso pasivo, que en lugar de dinamizar y de generar iniciativa y capacidad creativa, la corta de raíz y la asfixia.

Por el contrario, una concepción participativa del proceso de capacitación y de transferencia tecnológica, parte de que cualquier propuesta que se lleve debe tener una aplicación propia, y debe sufrir, por lo tanto un proceso de asimilación, adaptación y desarrollo. En todo este proceso el capacitador es tan sólo un catalizador del mismo, que inter-actúa con el educando y contribuye a la creación de una nueva apropiación del conocimiento.

En los proceso de capacitación rural los tropiezos tradicionales en este campo han dado origen a una valiosa reflexión y a un profundo replanteamiento de los métodos de transferencia tecnológica. Tres dicotomías acechan todavía este proceso:

- la dicotomía agente - paciente (o maestro - alumno)
- la dicotomía sujeto - objeto
- la dicotomía acción - reflexión.

Para superarlas debemos asumir una concepción dinámica del conocimiento, comprendiéndolo como un proceso interactivo con la realidad, a través del cual vamos progresivamente descubriendo sus leyes y aplicándolas para dar respuesta a nuestras necesidades. En esa concepción todo el proceso es activo, el sujeto está involucrado con el objeto y sólo a través de la acción logra avanzar la reflexión.

De lo contrario se llega al productor con un "bloque de conocimientos", algo así como una caja negra que hay que tomarla o dejarla; y como resultado de lo anterior, no hay una apropiación del conocimiento, se mutilan las posibilidades de cuestionarlo, adaptarlo, desarrollarlo. Si logramos derribar estas barreras que nosotros mismos construimos y logramos liberar el dinamismo que genera una transferencia activa de conocimientos, estamos poniendo las bases de la investigación¹. Porque la investigación no es una actividad limitada a los

1 Probablemente sea ésta la clave para llegar a superar el "seguidismo" tecnológico que hemos anotado atrás. Los grandes desarrollos tecnológicos de occidente no están diseñados para la producción campesina y por ausencia de esta interacción llevamos años tratando de imponerle patrones productivos que le son ajenos. Una nueva aproximación, que parta de la base de esa interacción, puede conducir a desarrollos importantes y al surgimiento de una auténtica alternativa tecnológica.

laboratorios de los especialistas, y resulta relativamente inútil si no tiene el refuerzo y la retroalimentación de sus usuarios¹. "Esto implica convertir las tareas de creación y adaptación tecnológica en tareas de participación y movilización de los usuarios potenciales, efectuando en masa la investigación experimental y la evaluación de las prácticas de cultivo alternativas en una área determinada"².

En este campo juega papel definitivo la dimensión asociativa; el trabajo en grupo libera dinamismos definitivos en este tipo de procesos; la reflexión colectiva, el intercambio de experiencias la comparación de resultados, son factores claves en el proceso de apropiación de una nueva propuesta tecnológica. La participación de las comunidades campesinas desde el propio diagnóstico de sus condiciones concretas hasta la evaluación de los resultados obtenidos y de los mecanismos de transferencia, ha demostrado en numerosas experiencias, ser la verdadera clave del éxito³.

Lo dicho con relación al conocimiento tiene su aplicación en lo que se refiere al poder. En el mejor de los casos hemos estado dispuestos a permitir la

1 Se recalca así la indisoluble unidad de los tres niveles del conocimiento: investigación, tecnología y extensión. Entre los tres niveles tiene que existir un diálogo permanente, incorporando, por lo tanto, en forma activa toda la cadena del conocimiento, desde el científico puro hasta el usuario final de los conocimientos aplicados. Pero este usuario no puede ser definido como el receptor pasivo de la cadena, sino como el generador de nuevos replanteamientos, aprovechando la posición privilegiada que su proximidad al objeto de investigación le confiere. Es, casi por definición, el único "árbitro supremo" de la validez del conocimiento en cuestión, pues es quien verifica finalmente los resultados.

2 Schejtman, DRI, *o.c.*, p. 91.

3 Como una propuesta concreta de utilidad, en el campo de la instrumentación operativa, presentamos la metodología de trabajo rural del CIRAD, en resumen que tomamos de Jorge Echenique: "En dos palabras podemos sintetizar sus elementos esenciales: -Se trabaja a nivel de sistemas agrarios regionales, con un equipo técnico radicado en la región (3 técnicos para 150 unidades campesinas).

-Se realiza un diagnóstico en profundidad de los diferentes sistemas de producción campesinos existentes en la región, identificando sus objetivos, medios de producción, potencialidades y restricciones.

-Se implementan programas continuos de investigación (socio-económica, de las labores e itinerarios técnicos campesinos, de la evolución fenológica de los cultivos) en unidades representativas de los sistemas de producción de la región. Con estos antecedentes se estructura un programa de experimentación agrícola y pecuaria en explotaciones campesinas seleccionadas, sobre aquellas variables más restrictivas y de mayor potencialidad (semillas, control de malezas, etc.).

-Los antecedentes de esta investigación permitirán ir construyendo referentes técnicos, que se trabajan con grupos campesinos vía asistencia técnica y programas de apoyo crediticio.

-Se va transfiriendo paulatinamente la operación del programa a la organización campesina.

Esta metodología, que exige programas mínimos de 5 a 8 años en la región, utiliza todos los antecedentes agronómicos que existen en universidades, centros de investigación, etc. (incluidas las tecnologías de la revolución verde) pero no las incorpora hasta que hayan sido verificadas en campo, en competencia con las tecnologías testigo que son las que utilizan los campesinos en la actualidad". Echenique, Jorge "Algunas reflexiones sobre los programas de desarrollo integrado", DRI, *o. c.* p.188-189.

participación de la comunidad en el "cómo", pero no en el "qué"¹. Los proyectos se diseñan centralmente, los objetivos se imponen y los recursos involucrados en el programa actúan como elemento de chantaje ante los "beneficiarios" del mismo. Asociación, participación y descentralización se convierten, en la nueva óptica, en las bases metodológicas de la estrategia. Lo contrario, la concepción de la necesaria "tutela estatal" sólo se nos revela ahora como un mecanismo de autopropagación y dominación, cuyo efecto básico es la sustitución de los verdaderos actores de la vida social y la desmovilización de sus iniciativas².

Dinámicas semejantes deben respetarse en el trabajo urbano; la dimensión asociativa, (que se ve favorecida con el criterio de trabajo sectorial), generará actitudes creativas en un proceso de transferencia tecnológica participativo. En este sentido, es importante que el grupo productivo (así esté conformado por actuales o futuros productores individuales), tenga un proceso de consolidación grupal, alrededor de la identificación de sus intereses comunes: compras conjuntas, división del trabajo, créditos solidarios, ventas conjuntas, condiciones de vida del barrio, etc.

Hemos tratado de identificar un instrumento de trabajo que se ajuste a los planteamientos expuestos, y nos permita desarrollar este tipo de transferencia activa, acompañando a los productores a lo largo de todo el proceso que va desde la identificación de sus oportunidades y el diseño de su empresa, hasta tenerla en pleno funcionamiento y ligada a canales específicos de mercadeo. Tomando algunos elementos de los "extensionistas agrarios" y otros elementos de los consultores privados, estamos proponiendo un instrumento de apoyo que denominamos los Agentes Promotores y que actúan como consultores, impulsores y asesores de los empresarios populares en todo lo referente al diseño de sus plantas, a su manejo y administración, a los aspectos técnicos del proceso productivo, a las especificaciones de sus productos y a la dinámica organizativa del propio grupo productor.

El Agente Promotor

La calidad de un proyecto de producción popular depende tanto de la previa identificación de las oportunidades, como de su diseño empresarial y adecuado proceso de implementación o puesta en marcha. En ambas tareas es fundamental el disponer de entes asesores, capaces de evaluar la viabilidad y conveniencia del proyecto en concreto, de preparar el grupo humano y sus condiciones económicas y tecnológicas y de apoyar todo el proceso de desarrollo del proyecto.

El Agente Promotor es básicamente una entidad consultora, que apoyará el proyecto en su dimensión técnica y en su dimensión grupal; recoge la experien-

1 FAO, *o. c.*, p.78.

2 Cf. Gordillo, Gustavo, "Seis temas nodales para un nuevo desarrollo" en DRI, *o. c.*, p. 56.

cia más positiva de ONGs, y de algunas instancias gubernamentales (en muy menor medida), dispersas hoy por todo el territorio latinoamericano en el campo del apoyo a los productores populares.

Son entidades expertas en actividades económicas específicas, que pueden manejar adecuadamente el know-how empresarial; pero también con calificación en la asesoría de grupos populares para que puedan lograr el difícil equilibrio de asesorar sin suplantar y de respetar sin abandonar al grupo productivo. No tienen que disponer internamente de todo el personal o los recursos técnicos requeridos: deben estar, sí, en capacidad de apoyarse eficientemente en todas las entidades de tipo público y privado que complementen su labor y en el personal externo de apoyo que requieran; deberán pues reforzar su acción con la ayuda de centros tecnológicos, de entidades de desarrollo social y comunitario, de universidades, de consultores independientes, de entidades gremiales, etc. Este aspecto es muy importante si no queremos duplicar esfuerzos al lanzar un plan de apoyo a la economía popular; por el contrario, el esfuerzo debe estar centrado en utilizar y potenciar mediante la coordinación y el trabajo complementado, todos los recursos ya existentes en materia de capacitación, transferencia tecnológica, asesoría, etc.

Subrayamos la necesidad de que el Agente Promotor disponga de suficientes conocimientos técnicos en la actividad productiva específica que va a asesorar; todavía persiste en nuestro medio la creencia de que tratándose de apoyar "a los pobres", basta con tener buena voluntad y "espíritu social" para lograr una buena tarea de apoyo. Pero se trata aquí de realizar una labor compleja:

- * se trata de capacitar un grupo humano y de cohesionarlo,
- * alrededor de una tarea de producción para la cual cuentan con unos recursos técnicos,
- * hasta que lleguen a su capacidad plena de competir en un mercado.

Para ello hay que conocer la tecnología, el mercado específico y sus leyes, las oportunidades, etc. del proyecto que van a asesorar. Es conveniente resaltar dos elementos claves de esta propuesta: en primer lugar busca superar el esquema "académico" de cierta asistencia técnica que saca al productor de su sitio de trabajo para capacitarlo, y reemplazarlo por un modelo de transferencia de tecnología por Consultoría, es decir centrado en el propio proyecto productivo. Y busca, también, complementar la asistencia "gerencial" (con énfasis en lo administrativo) con la asistencia en lo estrictamente tecnológico y productivo (equipos, procesos, producto).

Evidentemente no es fácil encontrar entidades de promoción popular con un perfil tan específico; a su creación y promoción deberán dedicarse algunos programas complementarios. La existencia en nuestros países de un número elevado de técnicos y profesionales desempleados (tanto en las disciplinas técnicas como en las sociales), constituye una buena base para disponer del elemento humano calificado para la constitución de estos grupos o entidades

de apoyo a la producción popular, siempre y cuando estén efectivamente complementados en la entidad por personal con suficiente experiencia en la producción. En esta misma línea el nutrido y valioso grupo de ONGs que vienen trabajando en la Región constituyen la base inicial de esta estrategia.

No puede haber, eso sí, un modelo dogmático del Agente Promotor. Su papel básico puede encajar dentro de muchos prototipos: puede ser una ONG sin ánimo de lucro, pueden ser instituciones de tipo gremial, puede ser una agencia estatal especializada, o puede ser una empresa privada dedicada a este tipo específico de consultorías. El perfil típico de estos Agentes Promotores es el de las ONGs; consideramos de vital importancia sustentar lo básico de un programa como el que estamos proponiendo, en instancias de la sociedad civil; el Estado, en una concepción moderna no es ya el ejecutor de los programas, sino más bien su dinamizador y promotor. Buena parte de la labor de financiación de esta área de capacitación deberá tener origen estatal, como parte de la función educativa del Estado: si estamos proponiendo que los productores populares compitan eficientemente en el mercado –sin subsidios ni privilegios ulteriores– sí podemos afirmar que tienen derecho a recibir de la sociedad los instrumentos que los conviertan en agentes económicos idóneos y capaces; tal es la función social de la capacitación.

En algunos casos (y sobre todo cuando se trata de proyectos productivos nuevos) el Agente promotor podría asumir un conjunto muy amplio de funciones (que pueden incluir la gerencia del proyecto, la administración del presupuesto e incluso, inicialmente, la propiedad de los equipos) en la perspectiva de irlos traspasando a la comunidad en la medida en que ésta genere los recursos adecuados para ello¹; progresivamente el Agente Promotor irá entregando a la comunidad productiva sus funciones básicas, hasta llegar a tener la simple calidad de asesor, una vez que el grupo se hubiera consolidado internamente y en su función económica. Alternativamente, y mediante un acuerdo previo con la comunidad, podrá incorporarse progresivamente al grupo en calidad de socio. En proyectos productivos más simples o cuando se trabaja con empresarios ya existentes, la labor del Agente Promotor debe respetar más la dinámica interna de los mismos.

Cabe aquí abordar brevemente el problema del sustitucionismo. Lo grave en un proceso como estos no es, tanto, intervenir en el funcionamiento de las empresas; lo realmente grave es hacerlo soterradamente. En un proyecto nuevo y complejo, que implique inversiones considerables, tecnología relativamente sofisticada, etc. lo más indicado es establecer con el grupo productivo un contrato claro y abierto de participación en la dirección del proyecto; se puede incluso pactar por contrato la gerencia misma del proyecto por parte del

¹ Recursos económicos y "empresariales"; no siempre es sencillo para un grupo que se inicia, el manejo de unos recursos económicos, aspecto en el cual no tienen experiencia previa, y que, con alguna frecuencia, generan situaciones conflictivas entre los miembros del grupo.

Agente Promotor, estableciéndose una "ruta crítica" de traspaso progresivo de funciones a la comunidad. Cuando las cosas se plantean con esta claridad no hay lugar a un sustitucionismo paternalista, porque la comunidad es conciente de las reglas del juego. El paternalismo dañino se da, más bien, cuando se manipula a la comunidad, haciéndola creer que es autónoma, porque al retirarse el promotor la comunidad no ha creado positivamente sus mecanismos de autogestión y se desintegra.

El Agente Promotor debe participar inicialmente en la evaluación del proyecto, debe colaborar en la capacitación del grupo y en su proceso de cohesión, debe asesorar la elección de las alternativas tecnológicas y debe colaborar con el grupo en el montaje del proceso administrativo y productivo y en la labor de comercialización de la producción.

De acuerdo a su naturaleza (sea pública o privada, con ánimo de lucro o sin él), el Agente Promotor recibirá a cambio de su labor de asesoría unos recursos provenientes de un Fondo de Capacitación para la Economía Popular, según la propuesta que presentamos en la sección 8 de este capítulo; para ello se elaborará un contrato a término fijo, revisable contra objetivos y renovable o no de acuerdo a resultados. Los costos de esta asesoría, a partir de un período de gracia, deberían ser progresivamente asumidos por los propios productores en la medida en que sus proyectos se consoliden.

Las modalidades a través de las cuales los productores retribuirán el trabajo de sus consultores pueden ser múltiples: puede ser una suma estipulada (creciente en la medida en que el proyecto productivo genera recursos, desapareciendo así la forma del subsidio), puede asumir progresivamente la forma de una participación en las utilidades (ligando así la suerte de los asesores a la suerte misma del grupo que están asesorando); bajo esta óptica es particularmente interesante formular propuestas que permitan que los técnicos y profesionales vinculados a los proyectos participen del resultado de su trabajo.

Se puede calcular que cada asesor de tiempo completo puede atender algo así como 3 grupos productivos, que en promedio podrían reunir a 15 trabajadores cada uno; con honorarios cercanos a US\$ 600 mensuales, el costo mensual por puesto de trabajo atendido ascendería a US\$13. Los grupos desde el punto de vista productivo están orientados hacia una misma actividad sectorial y debería buscarse que estuvieran formados por personas pertenecientes a una misma comunidad; de no ser posible, al menos debe buscarse que vivan cerca para facilitar el trabajo de los consultores. En el caso campesino, lo proponíamos bajo la figura de la micro-región y en el caso urbano, como pobladores vecinos. En la versión de la Comunidad Urbana Productiva el propio diseño del barrio prevé espacios específicos para esta dimensión grupal. De todas formas los grupos conforman algo así como pequeños proyectos productivos sectoriales, así estén formados por productores "independientes" desde el punto de vista empresarial.

Un buen programa de apoyo a productores existentes debería lograr incrementos en productividad cercanos al 50%; de esta manera, un productor popular que estuviera generando valor agregado por un valor cercano a los US\$ 100 mensuales, debería elevarlo a US\$ 150 en un plazo razonable. Estos US\$ 50 adicionales, deberían permitirle cubrir: a) el costo de los equipos adquiridos (cifras promedio entre US\$ 800 y US\$ 1,500) b) el pago del capital de trabajo recibido, y c) justificar socialmente la inversión de US\$ 13 en asistencia técnica, traduciéndose en incremento inmediato en los niveles de bienestar del propio trabajador y su familia.

Debería pensarse, adicionalmente, en destinar unos determinados recursos para cubrir los costos de los recursos institucionales de capacitación utilizados: cursos de capacitación empresarial, de contabilidad, de capacitación técnica especializada, etc. Estos recursos adicionales podrían llegar a US\$ 7 mensuales por persona, dentro de los cuales estaría incluido un margen destinado a los costos administrativos de la ONG; el costo total llegaría, en consecuencia, a unos US\$ 20 mensuales por productor.

Hasta aquí hemos tipificado al Agente Promotor como una ONG. Pero nada impide que el Agente Promotor sea una empresa privada de consultoría, a la cual se le remunera en términos comerciales, y en franca competencia con las ONGs que presten servicios similares.

En un comienzo este programa de Asistencia Técnica tendrá dos limitantes principales: uno de tipo financiero, pues deberá recavar fondos para el pago de los asesores; pero también otro, quizás más difícil de superar, que es el limitante propio del recurso humano necesario; no es fácil disponer en un comienzo de asesores en cantidad y calidad suficiente para abordar un programa masivo, que requiere, por decirlo de alguna manera, de un excelente asesor por cada 45 o 50 trabajadores incorporados al programa.

6.6.2 El Programa de Financiación

Una de las funciones más importantes de los Agentes Promotores será la de servir de puente ante las entidades financieras, que encontrarán en el proceso de apoyo y asistencia técnica quizás el mejor soporte y garantía para su labor crediticia.

No se puede pensar en un programa de apoyo a la Economía Popular que no esté en capacidad de garantizar la financiación de sus proyectos productivos. Sobre este punto volveremos más extensamente en el capítulo siguiente.

6.6.3 Las Comercializadoras

Aunque un proyecto de Economía Popular debe superar obstáculos complejos y difíciles en sus aspectos administrativos y productivos quizás no resulte exagerado afirmar que el más difícil reto lo encuentran en el área de la

comercialización, es decir en la colocación concreta de sus productos (bienes o servicios) en el mercado.

Por eso, antes de montar un proceso de producción es necesario analizar su entorno económico y sus perspectivas de mercado (tanto interno como sus posibilidades de exportación). El tener identificados sus mercados específicos, se convierte así en una condición previa indispensable para la iniciación de un proyecto sectorial de importancia.

Pero buena parte de las perspectivas de ganar nuevos y más dinámicos mercados, dependerá en últimas de la capacidad para diseñar y poner en marcha instancias muy efectivas de comercialización.

El productor popular aislado sólo es una pequeña ficha frente a un formidable mercado, casi siempre caracterizado por una alta concentración y con fuertes barreras de tipo cultural y social al ingreso de nuevos proveedores. Sus condiciones de negociación, son, por lo tanto, muy desventajosas, en tanto conserve su carácter aislado. Se impone, por lo tanto, una labor persuasiva, capaz de identificar, con él, las ventajas de la asociación; e igual tarea es necesario desarrollar con respecto a sus potenciales compradores, muy imbuidos de todos los prejuicios sociales que subsisten contra la producción popular (calidad, cumplimiento, organización, etc.). Todo esto es necesario realizarlo mediante campañas de motivación y promoción, mediante la publicación de catálogos y mostrarios, el montaje de bancos de productos y con el fortalecimiento de sistemas sólidos de cotización.

Cada sector de la economía tiene sus propias dificultades en este aspecto. Las actividades primarias (agricultura, pesca, etc.) se caracterizan usualmente por la cascada de intermediarios que inciden sobre el precio antes de llegar al consumidor final: el precio al consumidor puede ser varias veces mayor que el que ha recibido el productor directo; este fenómeno, no sólo restringe los ingresos del productor directo, sino que al encarecer tan desproporcionadamente el producto termina afectando sus posibilidades de demanda. El hecho concreto es que, tanto el productor campesino como el productor urbano, puede "perder en un día, el día de vender su producción, el producto del trabajo de varios meses"¹. Desde el momento en que campesinos y productores urbanos se orientan hacia el mercado, esta producción para el intercambio regulará todo el conjunto de las labores productivas.

La Comunidad de Pescadores "El Cardumen", en el Golfo de Morrosquillo, en Colombia, se organizó para vender el producto de su pesca de tipo artesanal: el solo hecho de organizarse les mejoró significativamente sus condiciones de negociación con los intermediarios que compraban en la playa; pero al conseguir, con el apoyo de empresas privadas y bajo la asesoría de una ONG -Corfas- (como Agente Promotor) montar un proceso de distribución hacia las

1 CORFAS, "Hacia una nueva concepción de la extensión en programas de desarrollo agropecuario en zonas minifundistas", en DRI, o. c., p. 290.

ciudades de la zona (Barranquilla, Montería, Sincelejo y Medellín) el precio de venta logrado por el pescador se elevó de US\$ 0.34 a US\$ 0.54 la libra. La distribución, como actividad de la comunidad, pero con contabilidad independiente, deja otros ingresos adicionales para el grupo; su poder de negociación se incrementó hasta el punto de que, en ocasiones, les resulta más rentable vender parte de su producción a los antiguos intermediarios que a su propia comercializadora.¹

Ahora bien, cuando se trata de abrir mercados en el exterior el aspecto de la Comercialización se torna definitivo: sólo mediante mecanismos colectivos pueden los productores populares tener acceso al mercado externo. Los gobiernos pueden inicialmente colaborar en tareas de esta magnitud mediante sus agregados comerciales, o mediante oficinas de ventas en el exterior o mediante la financiación de misiones comerciales periódicas.

Todo lo anterior nos lleva a postular la incuestionable necesidad de apoyar la producción popular con instancias de comercialización muy fuertes y eficientes. Estas formas pueden variar según las necesidades y no necesariamente implican la construcción de "aparatos" institucionales. Su tamaño y diseño es, simplemente, un problema técnico: son los especialistas en la materia los que deben elegir el perfil óptimo que un determinado proyecto productivo requiere para su comercialización; es muy distinto un proyecto orientado hacia la exportación de confecciones en gran escala, que otro dedicado a la venta local de instrumentos de aseo.

En la producción agrícola los Centros de Acopio se convierten en complemento indispensable de los procesos de comercialización asociativa:

Consisten en una instalación cualquiera en área rural que permita acopiar el producto de varios agricultores para alcanzar un volumen comercial de operación, en el cual se realiza la preparación del producto para su transporte y venta en las mejores condiciones posibles. Las formas asociativas son muy buenas bases para desarrollar estos centros.

Los centros de acopio se pueden clasificar como:

Centros de acopio primarios, con función básica de compra y preparación inicial del producto para su mercado.

Centros de acopio regionales, localizados en áreas que permiten recibir el producto acopiado en varios centros primarios; su función subsiguiente es atender la distribución del producto a los centros consumidores².

1 Etapas posteriores prevén la dotación de equipos de refrigeración al centro de acopio, la consecución de transporte (también refrigerado) para atender centros de consumo en el interior del país, y la incorporación de procesos de transformación al producto.

2 Valdez, Hugo, "Economía Campesina y potencial de los mercados nacionales e internacionales", DRI, o. c., p. 509-510.

De este nivel surgen dos posibilidades: o la comercializadora se articula con la actividad agroindustrial, elaborando procesos de transformación, o puede servir de base para proyectos exportadores de mayor envergadura.

Alrededor del propio proceso comercializador se puede, incluso, desarrollar una dinámica de apoyo tan amplia como pudiera parecer conveniente. El análisis que hace CORFAS para el caso campesino es igualmente válido para todas las formas de producción popular:

La labor de extensión se iniciará alrededor de la organización campesina para la venta de la producción regional, a los compradores detectados en el proceso previo a la intervención. Y como tal, las organizaciones de productores surgirán de la experiencia comercializadora que se vivirá teniendo asegurado el mercado. El garantizar la oferta suficiente, las condiciones de calidad, presentación, etc., la regularidad en los pagos, la definición de los lugares de acopio, la fijación de precios, etc., serán las tareas que tendrán que adelantar los productores, creando organización campesina sobre la marcha¹.

En muchas ocasiones la acción del Agente Promotor se verá ricamente complementada por la participación de una Comercializadora capaz de asesorar a los productores en el logro de calidades del producto, en la estandarización en base a normas del mercado, en el mejoramiento del diseño, en la programación de la producción, etc. puesto que la Comercializadora está en contacto directo con la contraparte del productor, con su mercado. Más aún: la comercializadora al ser más permanente en su acción que el propio Agente Promotor, está llamada a ser factor clave de apoyo y asesoría a los productores, puesto que de la calidad y cumplimiento de ellos, dependerá su propia supervivencia.

La Comercializadora, en suma, no podrá considerarse como el apéndice final y simple complemento del programa de apoyo. Con mucha frecuencia, incluso, será el núcleo alrededor del cual se genere su propia viabilidad: el programa surge a partir del momento en el cual las posibilidades y canales de venta son un hecho y no una simple elucubración. Este planteamiento lo eleva Corfas al nivel de principio metodológico: "El ir de 'adelante hacia atrás' implica dos elementos básicos que debe contener el proceso de organización de los productores para la comercialización: 1) la identificación de los mercados especializados hacia los cuales canalizar la producción de las zonas sobre las que se pretende intervenir, y 2) la comprobación de la existencia de un excedente comercializable suficiente"².

Incluso puede participar la Comercializadora en el apoyo financiero del proceso de producción mediante diversas formas de intermediación del crédito para capital de trabajo; para esta labor de canalización del crédito la Comercia-

lizadora posee inmejorables posibilidades de llevar a cabo un proceso ágil y oportuno y sus instrumentos normales habrán de ser los avales, las aceptaciones bancarias, el factoring y hasta formas menos coyunturales como el leasing.

Una propuesta concreta que debe estudiarse apunta hacia la creación de una tarjeta de crédito empresarial para los productores que participen en el programa y que estén, por ejemplo, afiliados a la Comercializadora: con un cupo asignado (sin garantías diferentes a las personales y solidarias) de tipo rotatorio en cuantía cercana a los US\$ 1.000, los productores tienen acceso a un kárdex de proveedores afiliados en esa calidad al programa.

Y si para el montaje de las empresas mismas, el crédito deberá estar usualmente orientado al productor mismo, para el funcionamiento cotidiano posterior, puede pensarse que sea a través de la comercializadora como llegue a los productores populares buena parte de su capital de trabajo: cada orden de trabajo que coloca la comercializadora entre sus productores, puede ir acompañada de un crédito destinado a la materia prima y al avance de salarios. Este forma de intermediación le permitirá a la comercializadora gozar de fuentes de financiación adicionales que fortalezcan su posición y su capacidad comercial.

En cuanto a la naturaleza misma de estas comercializadoras populares, tampoco hay ninguna "verdad" establecida. En situaciones muy precarias pueden asumir la forma de entidades gubernamentales; pero en condiciones normales, deberían ser entidades de tipo privado, con o sin ánimo de lucro, pero con autonomía presupuestal e ingresos provenientes de su operación que les garanticen su solidez y su estabilidad. La comercializadora deberá obtener de sus operaciones comerciales regulares, los fondos suficientes para ser autónoma y sólida.

El esquema óptimo, sin embargo, se lograría presumiblemente cuando sean los propios productores populares los dueños y gestores de sus Comercializadoras, puesto que sería ésta la mejor garantía para evitar relaciones de explotación de la comercializadora hacia los productores. Ahora bien, siendo la actividad de comercialización una área muy especializada y no necesaria (ni probablemente) conocida por los productores, puede resultar adecuado establecer comercializadoras cuya propiedad y control sean conjuntos entre los productores y los mercadotecnicistas especializados. Entidades gremiales como las Cámaras de Comercio o de Industria pueden constituirse en promotoras de estas comercializadoras, incorporando a su funcionamiento los diversos recursos informáticos hoy a su alcance y manteniendo una permanente alimentación sobre demandas internas y externas por productos y servicios propios del programa, informes sobre normas técnicas, estándares de calidad, tendencias de la demanda, etc.

En consecuencia, las comunidades populares productivas y los Agentes Promotores que las apoyan, encontrarían en las Comercializadoras Populares instancias de soporte, hechas realidad a la medida de las necesidades expresadas por los mercados.

1 En DRI, o. c., p. 296.

2 En DRI, o. c., p. 296.

Estas Comercializadoras, por su escala de trabajo, pueden afrontar gastos de investigación y promoción, logrando una proyección efectiva sobre demandas nacionales e internacionales de importancia. Este know-how les permitirá también, eventualmente, generar nuevos recursos financieros prestando a terceros servicios especializados relacionados con la investigación de mercados. Repercutirán a su vez sobre la calidad y cantidad de la oferta popular al contribuir positivamente en el logro de estándares de calidad y diseño exigidos por los propios mercados.

7.

EL CREDITO AL SECTOR PRODUCTIVO POPULAR

7.1 LA BANCA POPULAR

Los más exitosos programas de financiación a las actividades de la Economía Popular, son aquellos que han logrado diseñar mecanismos y procedimientos de financiación ajustados a las características y dinanismos de aquélla.

Por el contrario, otros programas tienen dificultades crónicas de recuperación de cartera, de costos operativos insostenibles o de altas tasas de mortalidad en los proyectos financiados. En estos últimos programas lo único que se ha hecho es transponer mecánicamente un know-how financiero, diseñado para la atención de empresas grandes, a las pequeñas empresas populares. Los inconvenientes de esta transposición se hacen evidentes de inmediato pues no se dispone en estas pequeñas empresas de un acopio confiable de información contable, no hay una evaluación técnica del proyecto, no existen las garantías hipotecarias o prendarias, no existen proyecciones ni programas de desembolsos; ninguno de estos elementos, constitutivos de una operación tradicional de crédito, son manejados por la economía popular.

Y por parte de la entidad financiera, el bajo monto de las operaciones propias de la economía popular tiende a crear costos operativos muy elevados en relación al valor de la operación.

Para que la banca comercial se interese por las operaciones de la economía popular debemos, pues, diseñar un tal sistema operativo que la haga atractiva a sus ojos.

La tarea debe estar orientada a bajar los costos operativos de la entidad financiera, de forma tal que concediendo créditos del orden de US\$ 2,000 pueda trabajar con márgenes de utilidad aceptables.

Dos serán entonces las condiciones que hagan posible un modus operandi financiero simplificado: el seguimiento del proyecto realizado por el Agente Promotor y el sistema de garantías.

A través del seguimiento que hace el Agente Promotor se está garantizando en gran medida la calidad del proyecto: la mejor garantía para una entidad financiera es que el proyecto que está financiando sea de buena calidad: buen análisis de oportunidades, buena asistencia técnica, buen diseño del producto,

capacidad de acceso al mercado, etc. Y esto es justamente lo que le estamos ofreciendo a través del conjunto del plan de apoyo.

Y el segundo elemento es el sistema de garantías, cuyos elementos principales son los siguientes:

a) Cuando los miembros del grupo solidario aportan un ahorro, su nivel de compromiso con la operación financiera se eleva radicalmente; el esfuerzo que tal ahorro ha significado, y el mismo hecho de estarlo arriesgando los compromete muy positivamente. Pero tiene una ventaja adicional: ese ahorro, que se consigna a manera de garantía, produce unos rendimientos de los cuales el grupo puede disponer; la política más sana es que reserven tales rendimientos a manera de garantía ante sí mismos, para eventualidades que imposibiliten a alguno de ellos el pago de su obligación periódica. Estos rendimientos constituyen así el respaldo de primer nivel ante la eventualidad de incumplimiento de uno de los asociados. Fondos de buen comportamiento como Fomentar, en Colombia, garantizan hasta diez veces los ahorros depositados por los solicitantes; los rendimientos obtenidos en un mes por los ahorros de 10 asociados casi son suficientes para cubrir la cuota de uno de los miembros del grupo.

b) Si los rendimientos ahorrados no fueran suficientes para cubrir alguna de las cuotas siguientes de un miembro insolvente, comenzaría entonces a funcionar el segundo nivel de garantía, que es la garantía solidaria: los demás miembros pagan entre todos la cuota del insolvente.

Demuestra la experiencia en América Latina, y en otras regiones, que la garantía solidaria que constituyen entre sí los miembros de un grupo es el mejor respaldo del crédito, aparte de la calidad del proyecto que ya mencionábamos.

c) Siempre que sea posible deben complementarse las garantías con un documento de prenda, (tercer nivel), bien sea sobre los nuevos equipos que se adquieran con el crédito, o bien sobre equipos o bienes poseídos por los beneficiarios del crédito. Un documento de prenda tiene un costo muy bajo y su elaboración es muy sencilla. Más que un respaldo económico figura como una garantía "moral", que para el prestatario es muy obligante: sus máquinas, su televisor, su nevera, etc. aunque para el Fondo de Garantías o para la entidad financiera no represente una prenda muy atractiva (y de hecho es bien poco probable que alguna vez la haga efectiva) para el usuario del préstamo tales bienes son tenidos en muy alta estima.

d) Y sólo entonces estaremos acudiendo al cuarto y último nivel: el Fondo de Garantías. Sobre él volveremos más adelante. Por ahora queremos dejar en claro una conclusión fundamental; la economía popular requiere de una banca popular, es decir, de un know-how diferente, de una mentalidad distinta. No se trata de un sistema financiero "sin" garantías "reales"; se trata de un sistema financiero con otras garantías reales.

Se requiere pues de un vuelco en el enfoque de la actividad financiera y en la capacidad de centrarse en la dinámica propia del cliente.

Sistemas para financiar niveles incluso más precarios de actividad popular (créditos de US\$ 100, por ejemplo) se han desarrollado también con éxito en muchas partes; y resultan créditos seguros (tasas de recuperación que envidian las entidades financieras "comerciales") y que presentan resultados positivos en términos de rentabilidad.

Las experiencias más positivas en este tipo de préstamos de mínimo nivel las encontramos quizás en el enfoque que en diversos países asiáticos y africanos se ha dado a esta banca popular, y que presentamos en el recuadro correspondiente: los Money Shops de Filipinas (con sus "casetas bancarias" y sus amortizaciones diarias para comercio popular), los bancos Rurales de Ghana con sus 220,000 ahorradores populares, el Grameen Bank de Bangladesh (presente en 4,300 poblados y con casi un millón de usuarios, con garantías solidarias y su condición de sólo prestar a quienes no tengan ninguna garantía convencional), el Badan Kredit Kecamatan de Indonesia (con su concepción de créditos progresivos y la atención itinerante de sus 486 "oficinas"). En Latinoamérica, la experiencia de Acción Internacional es ampliamente conocida: con costos operativos de 11 centavos por dólar en préstamos inferiores a US\$ 300 y su sistema de garantías solidarias con niveles de recuperación de cartera superiores al 98%. Entre los factores que consideramos importantes retomar de estas y otras experiencias mencionamos en el recuadro 7.1.

7.2 APROXIMARSE AL CLIENTE

Se requiere, ante todo, una aproximación y un conocimiento directo del cliente, de su tradición y capacitación; de su negocio, de la reputación que tiene en su comunidad, de su producción actual o planeada, de sus canales de comercialización. Sólo a través de este conocimiento se logra reemplazar las torres de papeles requeridas para documentar un crédito convencional.

Este tipo de procedimiento, como es evidente, no se logra con el esquema operativo tradicional de la banca. Lo que ya podríamos denominar como "banca popular" tiene que regirse por esquemas institucionales y operativos mucho más ágiles e informales. La banca popular tiene que estar *cerca* a sus clientes, sus locales tienen que ser numerosos y pequeños, la comunidad tiene que tomar parte en los "comités de crédito", sus analistas tienen menos de "expertos financieros" que de promotores especializados en producción popular y sus trámites tienen la sencillez que sólo puede existir cuando las fuentes directas de conocimiento y el factor personal juegan un papel más importante que los registros consignados en la documentación escrita.

Los mecanismos concretos pueden variar de una experiencia a otra; sin embargo, un criterio es común para el manejo del crédito popular: la persona misma es la mejor garantía; y sus mejores referencias son su proyecto, su inserción en la comunidad y su propia palabra.

Recuadro 7.1

ALGUNAS EXPERIENCIAS DE BANCA POPULAR

El PNUD trató de recoger algunas de las experiencias más fructíferas en materia de **banca popular** en una publicación denominada *Credit for the Poor*, (Nueva York, 1989). Extractamos algunas de ellas a manera de ilustración.

1. Los Money Shops, de Filipinas:

Auspiciados por el Philippine Commercial and Industrial Bank, los Money Shops son mecanismos destinados a brindar pequeños préstamos (entre US\$ 125 y US\$ 1.250) a comerciantes populares, con plazos cortos (30 a 60 días). Se instalan en pequeñas casetas, atendidas por 3 o 4 personas, atienden un mercado que rara vez se extiende a más de dos cuadras a la redonda y sus costos anuales son del orden de los US\$ 13.000; "Para alcanzar sus metas anuales de ingreso, señaladas ahora en US\$ 18.000 por Tienda, deben lograr depósitos de US\$ 59.219 y hacer préstamos por US\$ 47.735 (80% de los depósitos)". Los pagos son diarios, se coloca al 14% anual (más un cargo del 2% mensual por servicio) y los depositantes reciben un 9% de interés compuesto trimestralmente. Históricamente un 2% de los préstamos no se recupera. Al menos uno de los empleados de la Tienda pertenece a la comunidad, garantizándose así un conocimiento muy directo del medio.

2. Los Bancos Rurales, de Ghana.

Establecidos en 1976 con supervisión del Banco de Ghana, funcionan hoy 106 unidades dedicadas a captar y colocar el ahorro de comunidades rurales pobres, cuyos principales clientes son campesinos, artesanos y comerciantes. Los directores del Banco son líderes de la comunidad y en cada localidad hay una amplia base de miembros de la comunidad entre sus accionistas. Los fondos se utilizan en la propia localidad, que provee el 90% de los mismos bajo formas de ahorro popular y el criterio fundamental en el estudio del crédito es la reputación de que goza el cliente en su comunidad. En 1984 llegaron a 220.653 ahorradores y en diciembre del mismo año sus prestatarios llegaban a 31.952, con préstamos entre US\$ 200 y US\$ 300. Había en ese mismo momento solicitudes para iniciar 213 nuevos bancos.

3. El Grameen Bank, de Bangladesh.

Se inició con la garantía personal de su fundador; durante sus primeros años de funcionamiento logró una recuperación del 99% de su cartera, lo que movió a otros bancos a abrir operaciones de crédito a los pobres bajo el marco del Programa de Economía Rural de la Universidad de Chittagon y la dirección del Banco de Bangladesh. Recibieron en 1979 fondos externos por US\$ 3.4 millones, y se constituyó como banco independiente en 1983 con un 40% de su capital en manos de sus propios clientes. En 1984 tenía 153 ramas, que atendían 2.268 poblados y 121.051 prestatarios; dos años más tarde los poblados atendidos ascendían a 4.300. Para la colocación del préstamo se conforman grupos de 5 per-

sonas, con estatus económico y social similar; los activos comprados con el préstamo quedan de propiedad del banco hasta la cancelación del préstamo. La supervisión directa del proyecto se ha considerado como la clave del éxito del programa; para ello se realizan reuniones semanales en la sede de los clientes. Antes de entregarles el préstamo los futuros prestatarios reciben entrenamiento acerca de la filosofía del programa y del manejo de sus negocios. Todo el proceso toma cerca de un mes. Cerca del 60% de sus clientes son mujeres, quienes presentan un 98.4% de recuperación de cartera (superior al de los hombres). Sus tasas de interés son similares a las de préstamos comerciales para actividades agrarias. Cada miembro ahorra US\$ 0.08 mensuales para un fondo destinado a préstamos de consumo de los miembros del grupo. Se crea, así mismo, un pequeño fondo de emergencias. Las amortizaciones son semanales. Buena parte de la labor de recolección de la cartera corre a cargo de los propios prestatarios, con lo cual los costos operativos se reducen radicalmente. Las experiencias en América latina son muy variadas; en su mayoría han mostrado la importancia de relacionar dos conceptos: crédito y asistencia técnica; también han mostrado, sobre todo en lo rural, la importancia de la dimensión colectiva en la financiación de la producción.

En Colombia, por ejemplo, todo productor popular que desee tener acceso a crédito "microempresarial" debe recibir capacitación y asistencia de entidades especializadas; estas entidades, usualmente ONGs privadas (como la Fundación Carvajal, la Fundación Shell, la Fundación Santa Helena, Corfas, etc.) se han ido especializando sectorialmente, y asesoran a los productores populares en aquellos proyectos financiados con los recursos del programa. Se ha logrado así una de las estructuras microempresariales de más alta eficiencia y productividad de la Región.

Acción Internacional trabaja en varios países de la Región suministrando crédito especialmente en el área de capital de trabajo; los usuarios forman grupos, garantizándose solidariamente unos a otros, con niveles de recuperación de cartera del 98.5% en Colombia durante los últimos 7 años; un número menor de préstamos se hace para la compra de activos fijos, en la cual el equipo adquirido actúa como prenda del crédito.

En Perú se ha avanzado mucho en el diseño de programas eficientes de financiación a productores campesinos: se ha dado creciente participación a las comunidades en el manejo de sus fondos de crédito, se ha logrado una dimensión comunitaria al proceso de financiación mediante créditos colectivos (evitándose así que los más pobres sean excluidos), se ha ligado la financiación con los programas de asistencia técnica y se buscan nuevas formas de seguros a la producción financiada.

En México se ha ensayado recientemente el "crédito a la palabra," presentándose algunas dificultades en la recuperación de la cartera, quizás por ausencia de una política directa de aproximación y asesoría al usuario del crédito.

7.3 UN NUEVO CONCEPTO DE BANCA

La banca popular, así constituida, puede amoldarse a las necesidades y ritmos propios de su cliente; sus préstamos serán, por lo general pequeños, escalonados, de rápida rotación, con amortizaciones pequeñas y frecuentes (pero siempre a la medida de la maduración de los proyectos financiados).

El monto del préstamo, su plazo, su programa de amortizaciones no lo fijan las necesidades propias del intermediario financiero sino la dinámica interna del proyecto a financiar: las necesidades de un tendero minorista, o incluso los de un vendedor ambulante de frutas de cosecha, no se parecen en nada a las de un grupo campesino en un proyecto agroindustrial exportador de legumbres en conserva, ni a las de un grupo asociativo de técnicos en mantenimiento industrial. Estas diferencias son evidentes, pero imposibles de respetar por instituciones financieras de corte tradicional.

7.3.1 Lograr la rentabilidad de la operación financiera

Debemos plantearnos a esta altura el problema clave de costos de crédito y de la *rentabilidad* de la operación, para lo cual propondremos algunos principios:

- a) La operación financiera debe ser costeable, de forma que los fondos asignados para el crédito productivo popular roten sin agotarse.
- b) Es necesario distinguir dos áreas (como lo planteamos infra al hablar de los recursos): en el ámbito de la Capacitación y de la Promoción popular el Estado y las organizaciones no gubernamentales pueden, y deben, ejercer estas actividades como parte integrante de su proyección social; en este sentido un Plan de Economía Popular debe estar dotado de recursos no reembolsables (Presupuesto, donaciones, etc.) como componentes que son del gasto social del Estado. Pero otra cosa es el *crédito productivo*, que debe asumirse como una *inversión* de la sociedad y de la propia entidad financiera, y que, por lo tanto, debe ser una operación no sólo recuperable sino rentable.

Ahora bien, la rentabilidad de la operación no depende sólo de la tasa de interés; depende también de la eficiencia de la operación bancaria: si un préstamo de US\$ 500 le representa al intermediario financiero costos operativos superiores a ese monto, eso quiere decir que la entidad no está diseñada para prestar ese servicio. Con el sistema propuesto la entidad financiera no tiene necesidad de estudiar el proyecto a financiar, no tiene que hacerle seguimiento al crédito, normalmente no tiene que ocuparse de ninguna cobranza y, ni siquiera de estudiar las garantías, pues las recibe sistemáticamente del Fondo de Garantías. En Colombia el Fondo Nacional de Garantías y la Corporación Financiera Popular (a través de la cual se canaliza en forma mayoritaria el crédito a los productores populares) realizan una reunión a la semana a la cual

asisten un delegado de cada entidad; las solicitudes son presentadas con el respaldo de un tercer delegado con voz, que a nombre de las ONGs explica y hace la sustentación que pareciera necesaria de las solicitudes; en esa misma reunión, y sobre la base de un mismo formulario de solicitud presentado a ambas entidades, se aprueba la Garantía y el Crédito, desembolsándose luego en muy pocos días.

7.3.2 Forma institucional

Desde el punto de vista institucional la "banca popular" podría funcionar como una rama especializada y semi-autónoma de entidades financieras existentes, interesadas en esta proyección de su actividad. Estas ramas especializadas contarán con el respaldo y supervisión de entidades tradicionales, pero gozarían de una gran autonomía en sus reglas de funcionamiento, en sus criterios operativos, en el perfil de sus funcionarios, en sus instalaciones locativas, etc.

También es importante comprender que no es el crédito la única forma de financiación de la producción popular. Formas más avanzadas deben irse diseñando, en la medida en que los programas vayan mostrando todas sus posibilidades. Pensamos, en particular, en programas de financiación a través del llamado *capital de riesgo*: inversionistas dispuestos a correr la suerte de los productores populares, implicándose más directamente en sus empresas y proyectos. Inicialmente estos inversionistas pueden ser ONGs o entidades de crédito "de fomento" (entidades de crédito cooperativo, por ejemplo) y luego, con el fortalecimiento de las organizaciones populares, puede pensarse en ampliar las posibilidades a otros tipos de inversionistas.

7.4 LOS RECURSOS

Un programa de apoyo a la Economía Popular debe manejar dos tipos de Cuentas: una de ellas estará destinada a la labor social de Capacitación y promoción, y su financiación debe correr a cargo de recursos del Presupuesto, bajo los rubros del gasto social. Usualmente llegará a los productores populares a través de los Agentes Promotores y de las Comercializadoras.

La otra cuenta estará destinada a los "Créditos para la Producción" y a ella tendrán acceso todos los intermediarios financieros interesados en la Economía y la Banca Popular. Los recursos de esta cuenta podrán provenir del Presupuesto Nacional, de la Banca Internacional y, sobre todo, de la propia banca comercial (a través de sus recursos propios y de la captación).

El mecanismo típico para colocar recursos ajenos al intermediario financiero puede ser el redescuento ante la Banca Central, usualmente complementado con un porcentaje de recursos propios del intermediario.

Pero también podrán los intermediarios financieros participantes en el programa de banca popular establecer mecanismos de captación de ahorro, tanto del público en general como de los propios interesados en préstamos productivos populares; en este último caso los interesados podrían ahorrar durante un período más o menos breve (p.e. tres meses) al cabo de los cuales reciben la cantidad ahorrada multiplicada por un determinado factor (p.e. 5 veces) y por un plazo mayor a convenir (p.e. uno, dos o tres años) según la actividad a financiar.

Es frecuente la tendencia a despreciar la capacidad popular de ahorro; cuando las comunidades ven que su ahorro puede efectivamente traducirse en crédito, que sus recursos no son transferidos a otras localidades (generalmente a las capitales), y que sobre la base de sus ahorros pueden tener acceso a actividades de mayor rentabilidad que las actuales, los recursos del ahorro serán una realidad. También es importante la aproximación de la entidad financiera al ahorrador potencial: entidades cercanas, familiares al ahorrador tienen mayor aceptación que aquellas que disponen de oficinas muy elegantes, pero muy lejanas (en todos los sentidos de la palabra) del ahorrador popular. En este sentido tienden a tener mucho más éxito entidades de apoyo a la producción que incursionan en el área financiera (abriendo, por ejemplo, cooperativas de crédito), que las propias entidades financieras tradicionales cuando tratan de promover este tipo de programas financieros: su tradicional inflexibilidad (en buena medida determinada por las normas legales que rigen el sector) les hace muy difícil su tránsito y su adaptación.

Los recursos manejados por el sistema financiero (propios o provenientes de la captación), deberán constituir la base fundamental de la financiación de la economía popular y será así en tanto las operaciones resulten rentables; la rentabilidad, a su vez, dependerá del diseño de una estructura y de un procedimiento adecuado a los requerimientos de la banca popular.

7.5 LA COLOCACION

Diseñar adecuados mecanismo de colocación es, probablemente, el más difícil problema de la banca popular. Un préstamo de US\$500 no soporta los costos tradicionales del analista de crédito, del record de pagos, de la cobranza, de la contabilización de saldos, etc. Una entidad que siga todos los pasos anteriores para la aprobación y manejo de un crédito pequeño de tipo popular, nunca podrá tener una operación rentable. Por eso proponemos un sistema operativo que evita al banco todos los pasos anteriores, y limita su operación a la expedición del crédito y al recaudo periódico de las cuotas.

En nuestro esquema, el Agente promotor y la Comercializadora, jugarán un papel clave a través del conocimiento directo que tienen del grupo productor y del sector económico en que este quiere moverse. Podrán así garantizar la viabilidad del proyecto, asesorarán su desarrollo y controlarán su ejecución

presupuestal, exonerando al intermediario financiero de buena parte de sus costos operativos, normales en otro tipo de operaciones.

Y así como los Agentes Promotores cumplen una función específica en la canalización de recursos de crédito para inversión, las comercializadoras podrían tenerlo con gran eficiencia, en lo que podríamos asimilar al crédito para capital de trabajo. De esta forma, cuando la Comercializadora coloca entre sus proveedores un pedido, puede canalizar los recursos de crédito que requerirán sus proveedores para cumplirlo, bien sea a través de la tarjeta de crédito que mencionábamos, o sencillamente mediante recursos de capital de trabajo canalizados a través de la comercializadora. La comercializadora estará en capacidad de evaluar el monto requerido, el plazo necesario, la seguridad de la operación e incluso el instrumento de financiación (como lo sugeríamos más arriba). En estos créditos la comercializadora actúa como "intermediario" financiero, obtiene un margen en la colocación con el cual financiar el mínimo costo operativo que le ocasiona su intermediación y cubre los costos de un eventual seguro global a su actividad.

Cuando se trate de actividades a financiar que sean muy sencillas y rutinarias, y no requieran de un seguimiento y apoyo especializado, las oficinas de la "banca popular" podrán realizar directamente actividades de colocación. Es el caso de financiar empresas sencillas de comercio (ventas populares, vendedores viajeros, etc.), pequeños cultivos agrícolas que utilizan tecnologías tradicionales simples, o productores independientes por fuera de programas específicos de promoción.

Para esta actividad las oficinas locales de la banca popular harán acopio de su conocimiento del medio, incorporarán a sus comités de crédito a miembros reconocidos de la comunidad y establecerán programas sencillos de visitas a sus beneficiarios.

7.6 EL FONDO DE GARANTIAS

Si bien es importante la creación de un fondo de garantías que sirva de respaldo a los programas de financiación de la economía popular, es legítimo concluir de lo dicho hasta aquí, que es mucho más importante tener Buenos Proyectos y buenos clientes (lo que no equivale a decir clientes adinerados), que buenas garantías formales; por eso nos hemos centrado más en diseñar un programa que contribuya a mejorar la calidad de los Proyectos: adecuada identificación de oportunidades, capacitación adecuada de los productores, asesoría en el montaje y seguimiento estrecho a su desarrollo.

Una de las dificultades tradicionales de todo programa de crédito a productores populares es, sin embargo, la concerniente a garantías: por lo general el productor popular no dispone de respaldo patrimonial ni comercial para garantizar un crédito.

El deudor popular, como complemento, es excelente cumplidor de sus compromisos, sobre todo porque no puede darse el lujo de incumplir un compromiso que luego le cerrará todas las puertas del crédito.

Creemos que las reales¹ garantías propuestas arriba son suficientes, ágiles y seguras. Pero como complemento a ellas, y para ofrecer a las entidades financieras una mayor seguridad y permitirles trabajar con más automaticidad, resulta de gran utilidad el poder disponer de Fondos de Garantías que permitan cubrir de la manera más formal y solemne el factor de riesgo que de todas formas representa la operación para la entidad financiera, y, mediante la existencia de esa garantía, agilizar y "automatizar" la aprobación y entrega del crédito (fundamento de la reducción de los costos operativos).

Mediante la creación de un Fondo de Garantías, con recursos provenientes de aportes del Presupuesto, de organismos internacionales o de entidades privadas de apoyo, se busca ofrecer al intermediario financiero una garantía real que respalde su operación. Un Fondo bien diseñado puede incluso establecerse sin que para constituirlo sea necesario inmovilizar una cifra tan respetable como la que se requiere para garantizar un programa masivo de economía popular. Basta con diseñar un instrumento sólido de respaldo, y que permita los movimientos marginales de liquidez que una planeación realista pareciera requerir.

Es necesario diseñar mecanismos que permitan al Fondo de Garantías tener una amplia capacidad de acción, sin que sus recursos propios tengan que elevarse desmesuradamente; algunos de estos factores serían los siguientes:

- * El Fondo de Garantías habrá de cubrir sólo la porción de la garantía que el usuario no pueda cubrir directamente ante el intermediario financiero.
- * El Fondo sólo garantizará en cada momento la porción descubierta del préstamo; de esta manera, en la medida en que el usuario vaya cancelando su obligación, se va "liberando" capacidad de garantía al Fondo, la cual queda disponible para apoyar otras operaciones.
- * El Fondo ha de aspirar a que los intermediarios financieros y las autoridades bancarias le autoricen a respaldar obligaciones superiores al valor del propio Fondo. Este objetivo puede lograrse más fácilmente con el paso del tiempo y sobre la base de un buen record en el comportamiento de su cartera. Lo normal para comenzar puede ser una relación de 1 a 5 (es decir, garantizar hasta por 5 veces el valor del Fondo), pero con la buena marcha del programa se puede llegar, sin mayor riesgo, hasta una relación de 1 a 10. Operaciones complementarias de "re-aseguro" pueden convertirse en mecanismos de apalancamiento en este sentido, sin necesidad de disponer físicamente de fondos adicionales.

1 Insistimos en que las garantías que ofrece el productor popular son reales (sus ahorros, las garantías solidarias, la calidad de su proyecto, etc.); simplemente que el concepto "real" tiene aquí una acepción diferente a la de la banca "comercial".

Dos características adicionales parecerían convenientes para el funcionamiento del Fondo de Garantías:

- * Es básico el diseño de mecanismos ágiles de funcionamiento, de manera que tanto el usuario como el intermediario financiero encuentren procedimientos expeditos y sencillos, que no desvirtúen el espíritu de "banca popular" que hasta aquí hemos esbozado. Si existe una relación estrecha entre el Fondo, los Agentes Promotores y las entidades financieras, el flujo de información puede ser muy ágil, las variables y los documentos pueden ser los mismos para todos y en reuniones breves y ágiles pueden aprobarse todas las solicitudes.
- * Y es también importante la vinculación de los productores populares a su propio Fondo de Garantías; se garantiza así un compromiso mutuo y estrecho entre el Fondo (o los Fondos) y sus usuarios. Diversos procedimientos han resultado exitosos para el logro de este objetivo: con el ahorro previo del que hablábamos antes (o en su defecto un porcentaje del préstamo que puede ser del orden del 15% por ejemplo) todos los usuarios del Fondo constituyen una garantía parcial, que se mantendrá en tanto el préstamo esté vigente y de la cual recibirán intereses comerciales; al final de la operación se reintegra al usuario su depósito; los intereses que ha devengado y que no se hayan retirado podrán capitalizarse en el Fondo en condiciones atractivas, de manera que las empresas populares productivas vayan asumiendo poco a poco su propiedad y su manejo¹.

Ahora bien, otros mecanismos deben complementar las alternativas de financiación: buena parte de los recursos del crédito son utilizados normalmente para compra de equipos; mediante la garantía que puede ofrecer el Fondo de Garantías, se puede trabajar con crédito de los propios proveedores, mediante la creación de líneas de venta especiales para el programa; se logra así multiplicar las disponibilidades de crédito, se pueden lograr precios especiales y el multiplicador del Fondo se eleva sustancialmente.

Si suponemos que los préstamos para el montaje de empresas serán del orden de US\$ 2,000 por puesto de trabajo, el Fondo de garantías tendría que disponer de recursos patrimoniales entre US\$ 200 y US\$ 500 por puesto de trabajo. Estos recursos patrimoniales pueden reducirse en la medida en que el prestatario va cancelando, o en la medida en que puede ofrecer la pignoración

1 Suponiendo que se constituya un Fondo de Garantías por \$100 millones en moneda nacional, y que los usuarios del fondo constituyan sus depósitos de garantía por \$15 millones (equivalentes al 15% del valor de los créditos recibidos y garantizados), al cabo de un año los intereses devengados por estos \$15 millones habrán ascendido (con una tasa nominal p.e. del 20% anual) a \$3 millones, adquiriendo así el 3% de la propiedad del fondo. Pero si el Fondo puede garantizar préstamos por valores superiores a su propio monto, la participación de los productores populares crecerá más rápidamente.

de sus equipos como garantía parcial, o en la medida en que el proveedor acepte garantía parcial como reciprocidad por el negocio global que se le ofrece¹.

Para capital de trabajo el instrumento clave podría ser la Tarjeta de Crédito para proveedores; con un valor rotativo de US\$ 1,000 aproximadamente, funciona con la sola garantía personal del beneficiario, puesto que su articulación al programa de asesoría y su pertenencia a la Comercializadora son, para la entidad financiera, excelente garantía de cumplimiento. Para que la tarjeta funcione es necesario crear un kárdex de proveedores de materias primas que acepten la tarjeta, y crear un grupo de tarjetahabientes no inferior a 4,000. Una tarjeta similar a esta funciona, con mucho éxito en Colombia, para la pequeña y mediana industria, con cupo de US\$ 20,000.

El programa de asistencia técnica y seguimiento, más la existencia de un Fondo de Garantías como el propuesto, le permite a la entidad financiera girar el crédito prácticamente en forma automática, y convertir un préstamo de US\$ 2.000 en algo rentable.

El Fondo, por su parte, debe trabajar en estrecha vinculación con los Agentes Promotores, de quienes recibe las solicitudes de garantía debidamente documentadas y recomendadas. Su instrumento básico de aseguramiento es la garantía solidaria de los beneficiarios y la pignoración de los equipos (cuando se trate de adquirirlos) mediante la simple constitución de un documento de prenda. En casos especiales, y cuando los beneficiarios puedan ofrecerlas, la entidad puede considerar garantías adicionales (muy eventualmente de tipo hipotecario para operaciones de mayor valor²) o de terceras personas como fiadores.

Hemos hecho énfasis en la garantía solidaria como mecanismo de especial eficacia y de excelentes resultados históricos en América latina: para el efecto se constituyen grupos de aproximadamente 5 a 10 productores, ojalá ligados por vínculos de amistad o solidaridad (pero no parientes entre sí); el desembolso de los créditos puede luego hacerse escalonadamente a cada uno de los miembros del grupo, rotando el fondo en la medida de su recuperación³ o se entregan simultáneamente y en forma proporcional a un ahorro inicial que los beneficiarios han debido hacer; es muy útil este procedimiento del ahorro

1 Para los programas sectoriales el crédito de los proveedores puede llegar a ser de gran importancia, bien en forma directa del proveedor privado, como a través de líneas tipo AID que promueven la venta de equipos fabricados en sus países de origen. En caso, por ejemplo, de montarse un programa sectorial de confecciones, que en 4 o 5 años represente la adquisición de 4,000 o 5,000 máquinas planas, es apenas lógico que pueda plantearse la posibilidad de utilizar crédito del proveedor (por lo menos con respaldo parcial de su gobierno); de lograrse esto el multiplicador del Fondo de Garantías puede llegar a ser de 1 a 15.

2 Como puede ser el caso de un único préstamo para el montaje de una empresa asociativa relativamente grande.

3 Este es el modelo de funcionamiento del Grameen Bank de Bangladesh, una de las entidades más exitosas en banca popular.

inicial, no sólo porque recapitaliza los recursos disponibles, sino porque genera un compromiso de los beneficiarios.

El Fondo de Garantías responde ante la entidad financiera en el momento en que la mora llegue, por ejemplo, a 60 o 90 días; durante este período se espera que los mecanismos previos del sistema de garantías operen ágil y eficientemente.

Si el Fondo logra niveles de recuperación exitosos, similares a los programas que hoy en día están en marcha (Fomentar está por encima del 95% de recuperación de cartera, y otros sistemas de crédito popular por encima del 98%), es de esperarse que los rendimientos financieros del Fondo mismo, cubran sus costos operativos y la atención de obligaciones ante el sistema financiero.

Debe también pensarse en servicios complementarios que puede prestar el Fondo de Garantías a sus usuarios: garantizar los avances que les hagan sus compradores, garantizarlos ante las entidades públicas y privadas en materia de licitaciones, garantizar el mismo crédito de los proveedores, etc.

8.

HACIA UN PROGRAMA CONCRETO DE APOYO A LA ECONOMIA POPULAR

8.1 ASPECTOS ORGANIZATIVOS

El programa de apoyo a la Economía Popular debe estar sustentado en un pequeño grupo humano, con criterios y funcionamiento de tipo empresarial, con suficiente autonomía operativa y respaldo amplio del aparato estatal y social.

Su esquema operativo puede amoldarse a los requerimientos específicos de cada programa nacional. Lo básico parecería simplemente estar conformado por dos elementos: una dirección del programa, con una cabeza visible y capaz de responder por él, y un cuerpo consultivo de apoyo, conformado por especialistas en los distintos campos de la actividad productiva popular. Podría, por ejemplo, tomar la forma de Oficina de la Economía Popular, con una Secretaría o una Dirección Ejecutiva apoyada por un cuerpo de consultores, según los requerimientos y avances del programa; la coordinación de cada una de las tres áreas fundamentales, Asistencia técnica, financiación y comercialización podría ser desempeñada por entidades participantes en el programa. Es muy conveniente, por razones de continuidad en el programa y de eficiencia, que tales coordinaciones descansan en entidades privadas, y de ser posible en ONGs. El nivel municipal parecería ser el más adecuado desde el punto de vista operativo, así se llegara a conformar programas de tipo nacional.

Como estrategia de desarrollo y como alternativa operativa, puede formar parte de las propuestas que actualmente adelantan muchos países bajo el nombre de Fondos de Inversión Social.

- La red institucional estaría, según lo ya expuesto, compuesta por
- * Agentes Promotores
 - * Comercializadoras
 - * Intermediarios Financieros
 - * Fondo de Garantías
 - * Demás entidades de apoyo, públicas y privadas.

La instancia de dirección del programa, que reúne delegados del gobierno (ojalá local), delegados de los Agentes Promotores, de las entidades financieras y de las comercializadoras, será el elemento clave de coordinación. Los Agentes Promotores con sus consultores y expertos serán los impulsores fundamentales del programa de apoyo a la Economía Popular. Pueden crearse cuerpos consultivos y de apoyo conformados por entidades institucionales como Universidades, Institutos de investigación y capacitación, etc. así como por delegados de entidades donantes. La dirección del proyecto, directamente o por delegación hará la labor de contratación de los Agentes Promotores así como su seguimiento y evaluación. Tendrá también como labor de primerísima importancia mantener el criterio de co-operación entre todas las entidades participantes, de forma tal que en lugar de duplicación de funciones y descoordinación, se creen contextos auténticamente sinérgicos.

Ahora bien, es fundamental que jamás se pierda de vista que todo lo expuesto no pasa de ser un *instrumento de apoyo*, porque cualquier programa de apoyo de esta naturaleza, sólo puede tener un actor: **El grupo de productores populares.**

8.2 ALGUNAS TAREAS INMEDIATAS

Entre las tareas prioritarias para poner en marcha un plan de Economía Popular queremos subrayar algunas más inminentes.

1. Inventario de programas existentes a nivel nacional.

Es muy importante conocer los esfuerzos en marcha en cada país, para evaluar sus logros y coordinar sus aportes.

2. Elaboración de un diagnóstico que permita identificar en las condiciones nacionales concretas aquellas áreas que en los diferentes sectores de la economía puedan brindar oportunidades ventajosas para la economía popular.

Se trata de identificar cultivos agrícolas, líneas manufactureras, servicios técnicos, productos mineros, actividades de comercio, etc., que tengan buenas posibilidades de desarrollo en las condiciones nacionales y que puedan desarrollarse con alternativas tecnológicas y recursos humanos adecuados a las empresas populares. Es ésta una labor de diagnóstico eminentemente técnica, que garantice la viabilidad de programas sectoriales y empresas individuales altamente competitivas mediante tecnologías apropiadas y que requieran montos razonables de inversión.

Este análisis debe estar complementado por un estudio de mercado que considere la viabilidad de colocar los volúmenes proyectados de producción, tanto en el interior como en el exterior.

Y debe, así mismo, elaborar un presupuesto básico de inversión, tanto en el área de Fomento y Capacitación como en el área de Financiación a la Producción.

3. Elaboración de un diagnóstico que permita identificar los grupos objetivo del Plan.

Identificar sus niveles actuales de organización, el tipo de capacitación que tienen y el que requieren, su ubicación geográfica, el número de personas al cual debería orientarse el programa; hacer un primer análisis de prioridades, que luego habrá de compaginarse con el de oportunidades para establecer el plan de trabajo específico. Es importante que estos grupos accedan al programa con niveles básicos de cohesión; al programa pueden llegar grupos provenientes de muy diversas áreas de trabajo: las organizaciones de la comunidad pueden presentar grupos al programa, las oficinas de promoción de la mujer y de la juventud, las oficinas de desarrollo comunitario de las municipalidades, las parroquias, organizaciones de trabajo con la comunidad (de origen civil o religioso), etc. Estos grupos reciben capacitación en el área productiva en estrecha coordinación con los planes y programas de sus organizaciones de origen.

4. Elaboración de un inventario de recursos en el campo de los Agentes Promotores.

En buena medida como resultado del primer punto (identificación de programas en marcha), se podrá contar con un inventario de entidades capaces de desempeñarse como agentes promotores. Se debería conocer su capacidad actual para asesorar grupos productivos, su nivel de capacitación en las diversas áreas económicas y sus necesidades de capacitación complementaria; así mismo, sería la base para buscar la complementación de tales recursos ya organizados, con técnicos y profesionales individualmente interesados en vincularse al programa. Este inventario puede cubrir no sólo ONGs sino también actividades privadas de consultoría de tipo comercial.

5. Diseño de un programa de financiación del Plan de Economía Popular.

Cuantificación de las necesidades de acuerdo a un cronograma básico y discusión con las entidades que a nivel nacional (público y privado) y a nivel internacional (entidades multilaterales de crédito e instituciones privadas) estén interesadas en aportar recursos para el Plan.

Diseño de un sistema básico de banca popular a través de programas concertados con la banca establecida interesada en el Plan; discusión y definición de mecanismos de intermediación, de captación, de colocación y de recolección de la cartera.

Definición de las garantías: establecimiento de un Fondo de garantías para el Plan, definición de aportes al Fondo y distribución de responsabilidades en

la recuperación de cartera. Estudio de costos operativos de la banca popular y fijación de tasas de captación (por redescuento, por recursos propios y por captación del público) y de tasas de colocación.

6. Elaboración de políticas de apoyo por parte de entidades complementarias al Plan, en especial de aquellas del sector público.

Cualquier tipo de plan que se diseñe, debe saber aprovechar la multiplicidad de recursos complementarios existentes en cada país; y más que crear aparatos nuevos, el plan de apoyo a la economía popular debe tener una gran capacidad de identificar recursos existentes (entidades de capacitación humana, familiar y profesional, centros de investigación y desarrollo tecnológico, entidades de apoyo al comercio exterior, guarderías infantiles, mercadeo agropecuario –silos, redes de mercadeo existentes, etc.). Estas entidades ya existentes deben brindar al Plan un soporte logístico que evite duplicidad de funciones y lo haga más eficiente y operativo.

7. Ajustes legales e institucionales.

Diseñar las formas jurídicas que se adapten a las necesidades y dinámica organizativa de las empresas populares productivas y los procedimientos de incorporación al régimen institucional que les permitan gozar de reconocimiento legal, capacidad de contratación y acceso al crédito y a la asistencia técnica.

8. Diseñar un esquema organizativo básico para poner en marcha el plan de apoyo a la Economía Popular.

Los criterios generales expresados en esta propuesta no pretenden otra cosa que establecer unas bases generales de discusión y recoger elementos positivos de muy diversas experiencias locales. Cada programa debe tomar de esta propuesta aquellos elementos que considere particularmente ajustados a sus condiciones y requerimientos.

8.3 A MANERA DE CONCLUSION

Recapitulando muy brevemente la parte propositiva de este trabajo, quisiéramos resaltar cuatro aspectos básicos que conforman, cada uno de ellos, condiciones necesarias mas no suficientes, para el éxito de un programa de apoyo a las formas populares de la producción.

La primera de ellas constituye una pre-condición para el programa: es vital para el éxito tener una clara identificación de las actividades productivas que (por sus condicionamientos tecnológicos, por las inversiones requeridas, por la adecuada dotación local de materias primas, por la disponibilidad de estructura de demanda dinámicas, etc.), ofrezcan claras ventajas a los productores

populares y parezcan garantizarles una participación competitiva y ventajosa en el mercado.

Las otras tres forman una trilogía inseparable: Apoyo técnico en gestión y en producción; Financiación; y Comercialización. Cualquiera de estos tres elementos que no esté estudiado y de alguna manera garantizado, puede conducir el programa a nuevas experiencias de frustración.

El Apoyo Técnico debe cubrir varios momentos y varios campos: debe iniciarse al momento de estudiar el nuevo proyecto productivo, traducirse en la formulación de una propuesta de producción con su estudio de viabilidad y requerimientos de financiación; debe acompañar el proceso de montaje y seguirla hasta su relativo despegue productivo. Y no basta cubrir sólo los aspectos administrativos de tipo gerencial, o sólo los aspectos técnicos productivos: gerencia, procesos, equipos, productos, conforman aspectos cada uno de ellos imprescindibles.

En lo Financiero, área estrechamente vinculada al apoyo y seguimiento técnico ya planteado, es básico disponer de recursos capaces de dar vida a los proyectos; estos recursos incluyen la existencia de un fondo de garantías que brinde al sistema financiero una tal confianza que le permita reducir al mínimo sus gastos operativos, tradicionalmente vinculados al estudio del crédito, de su viabilidad, de sus garantías, su seguimientos, etc.

Pero nada ganaríamos con llevar aquí nuestro proyecto, si los bienes y servicios no encontraran oportunos mercados. Esta perspectiva da sentido a los otros campos del programa y, de alguna manera, les da forma al modelar, con su demanda efectiva, el tipo y volumen de productos pertinentes.

Los principios e instrumentos que animan esta propuesta, si bien han pretendido interpretar las condiciones generales de una Región, sólo podrán tener cabal aplicación mediante un cuidadoso proceso de confrontación con las condiciones propias de lugares y momentos concretos. Incluso en aquellos casos de programas de alcance nacional, podría ser necesario encontrar al nivel municipal, el ámbito propio de la iniciativa.

En esta materia casi nada es nuevo, pues la experiencia regional en este campo es infinitamente variada; y, ciertamente, no hay verdad que pueda considerarse dogma. Nos queda, pues, el intercambio y análisis de experiencias como el camino más rápido y seguro para avanzar en la construcción de un desarrollo sin pobreza para nuestros pueblos.