

ecuador DEBATE

MARZO DE 1989

QUITO-ECUADOR



**procesos políticos
y democracia**

17

ecuador DEBATE

BIBLIOTECA



centro andino de acción popular
quito - ecuador

ecuador DEBATE

DIRECTOR: José Sánchez Parga

CONSEJO EDITORIAL:

Juan Carlos Rivadeneira, Campo Burbano, José Sola, José Bedoya, Iván Cisneros, Francisco Rhon Dávila, Jaime Borja, Byron Toledo, Mauro Cifuentes, Fredy Rivera, Galo Ramón, José Sánchez Parga, Lenny Field

COMITE ASESOR: Andrés Guerrero, Hernán Rodas Manuel Chiriboga, Juan Pablo Pérez, José Laso, Franciso Gangotena

DISEÑO Y DIAGRAMACION: Vladimir Lafebre

PORTADA: Témpera de Nicolás Svistoonof

Impreso en talleres CAAP 1.000 ejemplares

Fotomecánica e Impresión: Gonzalo Acosta

Levantamiento de Textos: Carmen Guachamín

*Centro Andino de Acción Popular
Quito - Ecuador*



750 sucres

ecuador **DEBATE**

La revista Ecuador Debate es una publicación del Centro Andino de Acción Popular —CAAP—, bajo cuya responsabilidad se edita.

Junta Directiva del CAAP: José Laso Ribadeneira, Manuel Chiriboga, Agustín Armas, Francisco Rhon Dávila, Marco Romero.

Director Ejecutivo: Francisco Rhon Dávila.

ECUADOR DEBATE es una publicación periódica que aparece tres veces al año y cuyos precios son los siguientes:

	<i>Suscripción</i>	<i>Ejemplar suelto</i>
<i>América Latina</i>	<i>US\$ 12</i>	<i>US\$ 4</i>
<i>Otros países</i>	<i>US\$ 15</i>	<i>US\$ 5</i>
<i>Ecuador</i>	<i>\$ 1450</i>	<i>\$ 500</i>

La dirección postal de la Revista es: Apartado Aéreo 173 - B Quito, Ecuador, Oficina ubicada en Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre.

El material sometido para su publicación (artículos, comentarios, etc.) deberá ser canalizado en la medida de lo posible a través de los miembros del Comité editorial

Opiniones y comentarios expresados por los colaboradores son de responsabilidad exclusiva de éstos y no necesariamente de la Revista.

El material publicado en la Revista podrá ser reproducido total o parcialmente, siempre y cuando se cite la fuente que le dé el respectivo crédito.

El símbolo de la revista es el logotipo del Centro Andino de Acción Popular.

Indice

7 EDITORIAL

COYUNTURA

15 NUEVOS PODERES, NUEVOS FURORES

Consejo Editorial Ecuador-Debate

ESTUDIOS Y ANALISIS

27 PODERES LOCALES Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN LA COSTA ECUATORIANA

Gaitán Villavicencio

57 POLITICA ECONOMICA, COMUNICACION Y ECONOMIA POPULAR

José Luis Coraggio

95 ACTORES SOCIALES Y POLITICOS EN UN CONTEXTO DE MODERNIZACION

Simón Pachano

115 DISCURSO POPULISTA, DEMOCRACIA Y MODER-
NIZACION

Felipe Burbano

129 POPULISMO, DEMOCRATIZACION Y CULTURA
POLITICA EN EL ECUADOR DE LOS AÑOS
OCHENTA

Carlos de la Torre Espinoza

143 AUTONOMIA MILITAR Y DEMOCRACIA

Bertha García Gallegos

181 ELECCIONES DE ENERO DE 1988 Y PARTICIPA-
CION INDIGENA

Manuel Chiriboga

Fredy Rivera

Estudios

y

Análisis

POLITICA ECONOMICA, COMUNICACION Y ECONOMIA POPULAR(1)

José Luis Coraggio(2)

I. LOS TERMINOS DE LA CUESTION

1. Democracia política o democracia económica

Es usual la diferencia entre democracia política y "democracia económica". En tal contexto, el segundo término suele significar una distribución más equitativa de los recursos y medios de vida(3). Es conocida la

-
- 1 Versión revisada de la ponencia presentada al Seminario sobre "Participación, Democracia y desarrollo", auspiciada por la Fundación Eugenio Espejo, ILDIS y UNESCO, Quito, 25-28 de junio.
 - 2 La mayoría de las tesis planteadas en esta ponencia han sido elaboradas en el proceso de investigación compartido con Rosa María Torres, también investigadora de CIUDAD.
 - 3 Esto hace referencia a la distribución más que al nivel absoluto promedio de medios disponibles. Parece elemental, pero hay que aclarar esto cuando el sentido común legitimador del sistema capitalista sigue comparando las modalidades de consumo de la mayorías en un país como Cuba, con los escaparates de las vitrinas de negocios de países donde sólo una pequeña minoría tiene acceso a los bienes allí expuestos.

discusión sobre la imposibilidad de una democracia política sin una "democracia económica" que dé contenido a la igualdad entre los ciudadanos. Así mismo se ha cuestionado aquellas propuestas socialistas centradas en la igualdad económica administrada desde un Estado centralizado y sin una auténtica política.(4)

Sin embargo, aquí queremos destacar otro concepto (o al menos un aspecto aparentemente oculto para algunas corrientes ideológicas) de la democracia en materia económica. Nos referimos a la participación activa y continua del pueblo en la definición no solo de las metas y procedimientos particulares, sino del mismo modelo económico -de desarrollo o de administración de la crisis- que sustenta materialmente a la sociedad. Esa particularidad implica que -hasta donde el grado de desarrollo y la inserción internacional de cada país periférico lo permitan- lo económico no suceda "a espaldas" de la mayoría de los propios agentes económicos.(5)

Pero el contenido de esta propuesta queda notablemente limitado en sus aspectos políticos cuando se reduce a que cada agente o grupo de agentes

4 Sería coherente con esta diferenciación el establecer una relación más dinámica entre ambos aspectos de la democracia: al menos a partir de la situación de los países de la periferia capitalista, una democracia política sólo podría sustentarse en una **continua democratización económica** según el sentido descripto. Esto implica tener en cuenta las expectativas de los ciudadanos y no meramente su situación actual de satisfacción de necesidades básicas. Desde esta perspectiva, el concepto debería aplicarse también a sociedades socialistas que, si bien han logrado niveles históricos de igualdad económica y de satisfacción de las necesidades básicas de todos, pueden encontrar problemas de consenso por insuficiente dinamismo si dichos niveles se estancan por mucho tiempo en aras de la acumulación de otros objetivos sociales o nacionales considerados superiores.

5 El control total de las condiciones de producción y reproducción económica de una sociedad nacional es un utopía. Pero hay grados de acercamiento a dicha situación. Las condiciones estructurales de los países en la periferia capitalista acentúan la dificultad de alcanzar el control social de la economía. Sin embargo aún dentro de este marco hay márgenes amplísimos cuya exploración supone cambios profundos en los sistemas institucionales.

articuladores por un proceso económico inmediato, sea ésta una actividad productiva o de cualquier otro tipo, debe ser llamado a participar únicamente en las decisiones atinentes a las condiciones de tal proceso. De ese modo, la globalización, la articulación entre actividades particulares, quedaría como atribución de procesos ciegos -como el de mercado- o de procesos centralizados de decisión que, en uno y otro caso, suelen reproducir, a otro nivel, la alineación respecto a lo económico.⁽⁶⁾

En efecto, el concepto usual de "democracia directa" apela a ciertas formas de participación limitadas a procesos inmediatos de trabajo o creación de todo tipo. Para una definición de lo político y del poder limitada al control de las condiciones inmediatas de la vida social esto es suficiente, e incluso puede requerir la eliminación de las formas estatales de lo político. La utopía anarquista o el consejismo pueden coincidir en esto.

Pero en el mundo contemporáneo y refiriéndose como punto de partida a sociedades de la periferia capitalista, nos interesa señalar las limitaciones de una definición que -por reacción a las concepciones liberales de la **democracia representativa**- propugna como sustituto una **democracia "directa"** o "**económica**", entendida como la participación en la gestión o incluso la autogestión de los trabajadores, estudiantes, pobladores, etc. directamente involucrados en un proceso de producción, educación, prestación de servicios locales, etc.

6 Esta es una típica propuesta demócrata cristiana, que enfatiza la democracia económica en el interior de las empresas, pero es también reconocible en las propuestas de "democracia directa" socialista.

Siendo importantes, tales mecanismos no pueden sustituir la participación efectiva de los agentes económicos -y en particular de los populares- en el diagnóstico, planteamiento y selección de alternativas e implementación de estrategias económicas para el conjunto de la sociedad y, en particular, para la economía popular. Desde el punto de vista de la democracia sin adjetivos, esto es fundamental.

En otros términos, la tesis de que los trabajadores deben recuperar el control intelectual del proceso inmediato de trabajo, o los pobladores el de las condiciones inmediatas de reproducción de su vida cotidiana, como condición para su liberación, es políticamente insuficiente en la época contemporánea.

Así los múltiples sectores que conforman las bases populares de la sociedad no puedan constituirse como complejo sujeto político nacional soberano (el pueblo) si no pueden **asumir un proyecto común**, incluso si controlan procesos parciales, pero la totalidad sigue opacamente conformando una fuerza incontrolable e incomprensible.(7) Un paso fundamental, pero no suficiente, en esa dirección, es que **los sectores populares desarrollen prácticamente una conciencia de conjunto de la propia economía popular.**

Consideramos que una democracia que no separe lo económico de lo político-decisional requiere que mayorías y minorías organizadas -y por tanto la diversidad de agentes económicos- se hagan cargo colectivamente de la economía en sus aspectos globales. Solo así podrían asumir situaciones que escaparon a su cotidianeidad en tanto no participen **directa y también**

7 Esto es posible visualizar como "populistas" ciertas prácticas de las élites revolucionarias, por lo que tienen de común con un régimen político que interpela a las masas pero no por ello garantiza su constitución como sujeto político autónomo de la dirección estatal.

cotidianamente en su regulación político-social. Esto, obviamente, requiere de instituciones en las que la articulación colectiva pueda procesarse, y ello es imposible sin cambios fundamentales en el tipo de sociedad que predomina en América Latina.

2. El contexto de crisis

Nuestros países atraviesan por una época, que se pronostica será prolongada, de crisis económica. No es este el lugar para referirnos a la naturaleza, causas y perspectivas de dicha crisis. Lo que nos interesa plantear es que esa crisis es no sólo una crisis de la economía estatal y capitalista, sino también una severa crisis de la economía popular (de las condiciones de reproducción de las mayorías) y, en conjunto, una crisis de legitimidad de las instituciones de la economía.

Esto se manifiesta no solo por el virulento rechazo al estatismo y la reivindicación del mercado que propuso el neoliberalismo y que de alguna manera acompañan otras corrientes del pensamiento social, sino por la práctica misma de informalización de la economía popular.

En todo caso, las nuevas situaciones estructurales que resulten de esta crisis pueden ser el mero reflejo de decisiones tomadas en los centro del poder político, económico y tecnológico o, aceptando el peso de esas determinaciones, ser también el resultado de un proceso de consolidación de las fuerzas populares, de la nación, en base a la reestructuración de instituciones y mecanismos económicos que aumenten las posibilidades de autodeterminación en el futuro.

Aún aceptando que del mercado mundial y de los centros de poder político mundial surgiran las nuevas líneas de inserción económica para nuestros países, hay y habrá opciones que sopesar, con muy diversos efectos para nuestras sociedades como conjunto y para los diversos sectores sociales que las componen. Quién tomará esas decisiones, con qué criterios, con qué imagen del país futuro y dentro de qué marco estratégico, pero sobre todo con qué fuerzas sociales sustentando esas decisiones, no es algo que esté regido por las leyes económicas exclusivamente. Tampoco sería correcto pensar que el momento de establecer tales condiciones será cuando se dé la recuperación económica y que en medio de la crisis es prematuro plantear estas cuestiones.

En esto, partimos de la afirmación de que una condición de la autodeterminación nacional es la soberanía popular.⁽⁸⁾ Por tanto, una de las características dominantes de la reestructuración institucional que se requiere es la revisión estructural de la participación popular en los asuntos económicos del país. Esto abre un campo específico para la investigación sobre las instituciones de la democracia. Nos lleva a preguntarnos: (Qué alternativas institucionales y de mecanismos de comunicación y participación popular existen o son viables, en los diversos países de América Latina, que sean coadyuvantes con un proceso de gestión de la política económica enmarcado en un proyecto de democratización y salida a la crisis?

8 Sobre esto pueden verse diversos trabajos incluidos en José Luis Coraggio y Carmen D. Deere (Eds.), *La transición difícil*, Siglo XXI Editores, México, 1986.

Lo que ha venido predominando como línea de análisis en relación a lo popular y la crisis ha sido, además de la evaluación del impacto diferencial que la administración estatal de la crisis vienen teniendo sobre los diversos sectores populares, el énfasis sobre la respuesta popular a la crisis, bajo el título de las denominadas **"estrategias de sobrevivencia"**.⁽⁹⁾

Aunque se lo ha utilizado para aludir a las prácticas cotidianas de reproducción, dicho término debería referirse básicamente a los patrones discernibles de comportamiento adaptativo que, para sobrevivir, desarrollan los sectores populares en situaciones críticas prolongadas⁽¹⁰⁾. El término "estrategia puede ser cuestionado, entre otras razones, porque las unidades de reproducción (los hogares) están sujetas a violentas e impredecibles variaciones en los parámetros de su comportamiento. Las mismas están determinadas tanto por el mercado como por las políticas estatales, que desactualizan constantemente sus previsiones y hacen difícil anticipar un marco estable para las acciones posibles.

Sin embargo, el análisis macrosocial sugiere que existe una "lógica objetiva que puede ser deducida del comportamiento masivo de esas unidades. Dicha lógica suele ser presentada como contrapuesta al modelo de racionalidad que supuestamente orienta el complejo macrosocial, según las teorías más generalizadas, por los siguientes elementos:

-
- 9 Aunque el análisis de las unidades microsociales, domésticas o familiares, este campo debe hacerse cargo asimismo de las actuaciones colectivas de los sectores populares en defensa de sus intereses, lo que incluye desde las "mingas" y las "ollas populares" hasta los movimientos sociales. Sobre esto ver Susana Hintze, "La reproducción de los sectores populares: estrategias y reivindicaciones", (mimeo), Departamento de Ciencias Antropológicas, Buenos Aires, Septiembre, 1987.
- 10 Nos referimos aquí a una crisis de la economía popular, que puede subsistir aún cuando el capital o el modelo de acumulación esté en momentos de auge.

- el estado
- la economía empresarial-clases trabajadores
- los consumidores
- los "marginados" de la economía "formal"

A partir de la idea de marginación de la economía "formal" (empresas capitalistas privadas y estatales), se ha identificado el denominado "*sector informal*", sobre el cual existen innumerables estudios teóricos y empíricos motivados por su evidente crecimiento de las últimas décadas. Además de las características usualmente utilizadas para ubicar una actividad como informal, el análisis de este segmento de la economía viene mostrando, entre otros aspectos, su carácter estructural, su alta maleabilidad y adaptabilidad ante situaciones cambiantes y el desarrollo de una red de información y de una legalidad propias, articuladas con las instituciones "formales".

Por lo demás, se ha venido interpretando el acelerado desarrollo relativo de esta forma de organización socio-económica como respuesta de los sectores populares ante la crisis de la economía formal por la que atraviesan los países latinoamericanos.

3. Los problemas de la política económica

Sin embargo, desde la perspectiva estatal, los comportamientos de los sectores populares también parecen ser impredecibles. Al menos, las políticas económicas ensayadas han encontrado, entre otras limitaciones, que la respuesta de las grandes mayorías

no suele corresponder a las expectativas o supuestos de dichas políticas, basadas en la lógica del complejo arriba mencionado.⁽¹¹⁾

Señalamos entonces un problema que afecta tanto a los agentes económicos privados populares como al estado orientado por un contexto social progresista o incluso revolucionario: la dificultad para plantear marcos estratégicos efectivos de acción, cuando no se da una comunicación y eventual articulación concertada entre la gestión estatal-empresarial y la gestión de las unidades de producción-reproducción de los sectores populares.

Aunque en el marco de la concertación social se han advertido los problemas de una conexión entre la acción estatal y la de los grandes agentes empresariales e incluso de los principales sindicatos obreros, no se ha prestado igual atención al conjunto de los sectores populares. Entre otras razones esto se debe a que las teorías económicas que sustentan las políticas suelen tratar a estos sectores exclusivamente como "masa", incorporada a través de parámetros macroeconómicos basados a su vez en modelos microeconómicos simplistas (la "teoría del consumidor" de vertiente neoclásica, o las funciones de consumo keynesianas), que impiden el reconocimiento de los agentes sociales concretos. Esto implica el desconocimiento de sus comportamientos diferenciados, de sus motivaciones y criterios decisionales en diversos escenarios reales, todo lo cual contribuye decisivamente a dificultar una conexión efectiva no sólo entre economía y política.

11 Esto no se da exclusivamente en países en que predomina la lógica del capital privado. El caso de Nicaragua ilustra la permanencia de factores estructurales aún cuando se han producido cambios políticos y sociales significativos. Sobre esto ver José L. Coraggio, "Economía y política en la transición. Reflexiones sobre la revolución sandinista", en J.L. Coraggio, y C.D. Deere (eds.), *La Transición Difícil* (op.Cit).

Una alternativa usualmente propuesta ha sido la instauración de un sistema de planificación económica centralizado por el Estado. Sin embargo, salvo en condiciones extremas, los márgenes de predecibilidad y control social de la economía social de la economía seguirían siendo muy estrechos en países periféricos relativamente pequeños, por, dos factores: la dependencia de fuerzas externas de gran impacto en la situación económica interna, y el bajo grado de formalización (y gobernabilidad) de las relaciones y agentes económicos.

En consecuencia, para afrontar la prolongada crisis en curso actualmente, y ante la disyuntiva planteada dicotómicamente entre el liberalismo económico -que asignaría la legitimidad de las iniciativas de desarrollo a la sociedad civil (el "mercado")- y el dirigismo estatal -que buscaría nuevas formas funcionales para gobernar la economía desde el estado- parece relevante **explorar nuevas tendencias o mecanismos de regulación socio-política, enraizadas en la base de la sociedad a la vez que fundadas en la democratización del estado.**(12)

Resulta curioso que las concepciones del desarrollo nacional que aparentemente comienzan a reaparecer en la escena discursiva de América Latina sigan siendo tan poco imaginativas políticamente como las de los sesenta. Así cuando se afirma que "la década de los 80 está perdida para el desarrollo" se hace evidente que se sigue pensando en términos de los conocidos indicadores de crecimiento con los que juzgamos nuestra situación económica en el marco del pensamiento de la CEPAL.

12 Esto incluye, pero de ninguna manera se agota en ellas, las conocidas propuestas de concertación entre Estado, capital y trabajo.

Por desarrollo entendemos un proceso complejo en el cual la constitución del sistema de actores económicos nacionales y del entramado institucional que los vincula en el planteamiento y enfrentamiento de intereses contrapuestos, y en la búsqueda de esa síntesis que suele dominarse "interés general"-*vis-a-vis* las fuerzas del mercado mundial es una condición tan relevante (o al menos inseparable de) la tasa de acumulación o la relativa independencia tecnológica. Desde esta perspectiva, resulta facilista afirmar que solo en épocas de crecimiento acelerado pueden plantearse transformaciones estructurales o crearse las condiciones para un desarrollo más autodeterminado. Por el contrario, afirmamos que, desde la perspectiva de un proyecto estratégico nacional o popular, estos años de crisis no deberían perderse sino ganarse para fundar una estrategia de desarrollo nacional, a pesar de la deuda externa y de la falta de acumulación.

4. Política económica y democratización⁽¹³⁾

La temática de la "transición a la democracia", desarrollada en América Latina a partir de una época de predominio de modelos políticos autoritarios, también se centra -desde una perspectiva política- en la búsqueda de nuevas relaciones entre Estado y sociedad civil.

A la vez, el interés suscitado por los estudios sobre el estado a partir de la segunda mitad de la década de los 70 -marcada en América Latina por la vivencia de dictaduras militares que traspusieron los límites

13 Utilizamos el concepto de democratización en el sentido que propone Mario R. Dos Santos en "Factos en la crisis". Una reflexión regional sobre la construcción de la democracia", en: M.R. Dos Santos (Comp.) *Concertación político-social y democratización*, CLACSO, Buenos Aires, 1987.

conocidos de violencia antipopular⁽¹⁴⁾ parece estar siendo desplazado o complementado -a partir de un sentimiento antiestatalista- por una mayor atención hacia los movimientos sociales y la sociedad civil en general.⁽¹⁵⁾

Dentro de esta tendencia se ubica el propio análisis de las estrategias populares de sobrevivencia en coyunturas en que las instancias colectivas usuales de representación de los intereses populares quedan especialmente bloqueadas por regímenes autoritarios.⁽¹⁶⁾ Sin embargo, en este nuevo énfasis se corre el peligro de mistificar ya no al Estado sino a la propia sociedad civil. ⁽¹⁷⁾

En uno y otro caso, la dicotomía estado/sociedad civil subyacente elude la búsqueda de alternativas efectivas de **dirección socio-política democrática** ante la crisis que caracteriza la coyuntura de los países latinoamericanos de esta década.⁽¹⁸⁾ Consideramos que dichas alternativas constituyen un ingrediente crucial dentro del proceso complejo de democratización, pues suponen mucho más que "sentar a la mesa de concertación" a agentes corporativos **preconstituidos**. De hecho implica una revolución en la propia cultura política nacional y la creación o el desarrollo de instituciones usualmente vacías de contenido en el contexto de sistemas democráticos formalistas.

14 Ver: Norbert Lechner (ed.), *Estado y política en América Latina*, Siglo XXI, México, 1981.

15 Ver: Fernando Calderón (comp.), *Los movimientos sociales ante la crisis*, Biblioteca de Ciencias Sociales, No. 18, CLACSO, Buenos Aires, 1986.

16 Una rica colección de trabajos sobre este tema se pueden encontrar en los recientes números de *Proposiciones*, Ediciones Sur, Santiago de Chile.

17 En esta línea, es interesante revisar el trabajo de Hernando de Soto: *El otro sendero. La revolución informal*, Edit. La Oveja Negra, Bogotá, 1987. Una revisión crítica parcial puede encontrarse en J.L. Coraggio, *Deuda externa y pedagogía popular*, Quito, 1988.

18 El modelo usual de interacción entre las intervenciones del Estado y las

II. LA PROBLEMÁTICA DE LA POLÍTICA ECONÓMICA DESDE UNA PERSPECTIVA DE DEMOCRATIZACIÓN

1. La necesidad de revisar los modelos económicos que subyacen al pensamiento sobre la política económica.

Es indudable la falta de verosimilitud de predicciones y reglas basadas en los modelos económicos dominantes desde los 60. De hecho, en el norte mismo, algunos de los principales centros dedicados a la elaboración de modelos econométricos de corto plazo han sido desmantelados. A esto se agrega que las condiciones estructurales de nuestros países hacen aún más difícil lograr predicciones ajustadas en las cuales basar la política económica.

Pero posiblemente el papel principal de los modelos económicos no haya sido el de establecer con precisión variables y parámetros de la economía, tanto como fundar una forma de pensar lo económico, de guiar o justificar decisiones pretendidamente científicas o abiertamente improvisadas, y esto tiene mucho peso dentro de ese complejo denominado "cultura política". Entre otros aspectos, el modelo define los actores e interlocutores centrales de la política económica. Asimismo, en tanto se supere el nivel de mera relación

prácticas de los agentes sociales es básicamente el mismo en nuestros países: el equipo de gobierno analiza la situación a puertas cerradas y diseña un paquete de "medidas", las cuales son anunciadas públicamente como decisión irrevocable. A continuación los agentes económicos particulares -y las organizaciones corporativas que los representan muy parcialmente- reaccionan a partir de lo que consideran la afectación de sus intereses particulares y eventualmente se dan rondas de negociación, nuevas medidas parcialmente compensatorias, etc. Salvo que el Estado represente directamente los intereses de determinadas fracciones del capital, y que tras bambalinas se haya concertado el "paquete", la concertación suele quedar relegada al acto *postfestum* de negociaciones dentro del nuevo marco definido por las medidas. Esto dicta mucho de ser un modelo de dirección colectiva democrática de la economía.

cuantitativa entre variables e incluya aspectos institucionales, determina mecanismos de agregación social y espacios de interacción socio-política.

En este sentido sin pretender refundar toda la teoría económica, puede ser productivo introducir otras visiones de la totalidad del sistema económico y de sus partes.⁽¹⁹⁾

A los efectos de este trabajo, nos interesa destacar la necesidad de modelos que incorporen con fuerza el concepto de economía popular. Para ello, pensamos en términos de un sistema económico compuesto por tres subsistemas:

- la economía empresarial capitalista
- la economía estatal (empresarial-capitalista estatal y la empresarial estatal no regida por la ganancia)
- la economía popular

2. La economía popular

Por **economía popular** entendemos el conjunto de recursos, prácticas y relaciones económicas propias de los agentes económicos populares de una sociedad. El concepto operativo de "lo popular" que proponemos es el siguiente: se trata de unidades elementales de producción-reproducción (familiares, cooperativas, comunitarias, etc) que dependen fundamentalmente del ejercicio continuado de la capacidad de trabajo de sus miembros para resolver las condiciones materiales de su reproducción.

19 Todo modelo arroja una luz particular (parcial) sobre el sistema económico real, destacando ciertas relaciones o estructuras, y en tal sentido debe ser complementado por otros modelos para fundar reglas de acción efectivas.

La utilización -directa o a través del mercado- del **fondo de trabajo** que explícita o implícitamente administran quienes dirigen estas unidades de reproducción, así como la utilización productiva o el consumo de los recursos económicos acumulados o percibidos a través del ejercicio de esa capacidad conjunta de trabajo, son condiciones de reproducción. El **autoconsumo** es otra categoría fundamental para la comprensión de esta economía.

En otros términos, estas unidades de reproducción dependen de su propio fondo de trabajo (las capacidades conjuntas de trabajo de sus miembros) pues no tienen acumulada una masa de riqueza que les permita sobrevivir salvo por períodos irrelevantes, ni participan de manera significativa en relaciones que les permitan explotar el trabajo ajeno.

La dependencia de estas unidades de reproducción respecto a su propio esfuerzo continuado de trabajo se manifiesta en momentos de **crisis de reproducción**. Estas pueden resultar de un bloqueo al ejercicio de la capacidad de trabajo -pérdida de empleo o de clientela para los productos o servicios producidos, falta de materia prima para objetivizar el trabajo independiente, inhabilitación productiva por enfermedad u otras causas (prisión, servicio militar, discriminación racial, sexual o generación, reglamentaciones prohibitivas, etc.) de uno o más miembros de la unidad de reproducción, etc.

Tales crisis pueden manifestarse bajo formas (muerte por desnutrición de los miembros más débiles de la unidad) o permanecer ocultas para una observación superficial, tomando la forma de degradación de las condiciones de vida, tanto materiales (pérdida de salud, desnutrición, malcreci-

miento de los menores, pérdida de calidad del consumo en general -alimentos, vestimenta, transporte, etc.-) como espirituales (abandono de estudios formales e informales, menor participación en las manifestaciones superiores de la cultura, mayor individualismo o aislamiento social -alcoholismo, drogadicción, etc-).

Hay otro tipo de crisis de reproducción, derivada de cambios en otras condiciones externas (independientes del trabajo desplegado por la unidad de reproducción): las del abastecimiento: alza de precios de las mercancías requeridas para el consumo o de las materias primas necesarias para la propia producción en relación a los salarios y/o los precios de los productos ofrecidos por la unidad; falta de los productos requeridos en el mercado; o las resultantes de una contradicción de la demanda de los propios productos o servicios. Sus consecuencias pueden ser similares a las antes ejemplificadas, aunque las respuestas eficaces por parte de las unidades domésticas o comunitarias de reproducción deben ser de otro tipo.

Esta definición operativa implica incluir unidades de muy diverso poder adquisitivo, incluso a unidades con propiedad de medios de consumo no perecederos (electrodomésticos, vivienda, automóvil) y/o de medios de producción (tierra, herramientas). También puede incluir a unidades con miembros profesionales de alto nivel de educación, y con los hijos dedicados exclusivamente al estudio.

Una condición discriminadora implícita es la no posesión de un fondo de riqueza que permita la producción 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** de la reproducción.⁽²⁰⁾

Según el criterio, el **trabajo propio** (dependiente de terceros o por cuenta propia) **como base de la reproducción de la condición fundamental para clasificar como "popular" a una unidad de reproducción.** Nos referimos entonces a lo que genéricamente suele denominarse "trabajadores".

Así definido, ni la ausencia de trabajo (por marginación involuntaria), ni cierta influencia económica (altos ingresos relativos como técnico-profesional asalariado o independiente, éxito en la especulación, etc.), ni la contratación de "personal doméstico", ni la falta de conciencia según cierto patrón apriorístico, serían criterios de exclusión del campo "popular".

A la vez, por avanzada que sea la ideología de uno o más miembros de la unidad de reproducción, esto no la ubica como "popular" si basa su reproducción en una acumulación previa de riqueza y/o en la explotación del trabajo ajeno. Se apunta, así a una determinación objetiva, dejando amplio margen de variación para las condiciones subjetivas (conciencia) o bien para los comportamientos políticos, permitiendo, justamente, reconocer dichas variaciones dentro del campo así delimitado como "popular".⁽²¹⁾

20 Todo esto no impide que la unidad económica popular utilice trabajo asalariado complementario para la reproducción -como personal doméstico- para la actividad económica mercantil por debajo del umbral de acumulación capitalista.

21 Esta determinación a partir de las condiciones básicas de reproducción, que recoge asimismo como criterio la posición en las relaciones sociales de producción, sin reducirse a éstas, puede reforzarse restringiendo adicionalmente el universo de estudio a partir de un criterio adicional relativo al nivel de vida alcanzado por la unidad de reproducción.

Queda claro de lo dicho que **no asimilamos economía popular a ninguna de las difiniciones usuales de "economía informal"**. Las unidades populares de reproducción usualmente desarrollan "estrategias" combinadas de inserción en el sistema económico, que incluyen la articulación con la economía formal capitalista o estatal, a través de la venta de fuerza de trabajo o de bienes (obviamente el caso del campesinado) y servicios de todo tipo. Por otro lado, en conjunto, las condiciones de vida de estos sectores pueden no depender ni siquiera centralmente de los salarios directos, como suele asumirse en el discurso de la política económica. Tanto los precios relativos de bienes y servicios (sus "términos del intercambio" con el resto de la economía) como las transferencias a y desde el estado forman parte relevante de esta economía.

El grado de relaciones intra-economía popular es alto, y muchas de las actividades que allí se establecen cumplen a nivel macrosocial un papel redistribuidor más que creador de riqueza (la intermediación informal "socialmente innecesaria", por ejemplo). Sin embargo, no postulamos apriorísticamente que este subsistema puede ser calificado como "economía de solidaridad", en el sentido de que dichas relaciones son predominantemente solidarias y no competitivas.⁽²²⁾ El grado y las formas de solidaridad deberán ser determinados en cada caso y coyuntura local o nacional específica.

La **atomización** es una de las características distintivas de esta economía, que la diferenciación y centralización, tendencias estructurales éstas de la economía empresarial capitalista y de la estatal. Otra

22 Sobre la "economía de solidaridad", ver Luis Razero, "La economía de solidaridad en un proyecto de transformación social", *Proposiciones* No. 14 Sur Ediciones, Santiago, 1991.

característica relevante es la multiplicidad de identidades que contribuyen a constituir este conglomerado complejo, al punto de que los comportamientos económicos no pueden ser reducidos a modelos cuya racionalidad derive exclusivamente de la reproducción material en sentido estricto.

Un aspecto central para la cuestión que intentamos plantear es la inorganicidad relativa de este sector. Mientras que algunas de sus identidades, en especial las conectadas estructuralmente con el desarrollo de la economía empresarial, han alcanzado un grado elevado de cristalización (sindicatos obreros), el sector en su conjunto se caracteriza por una fragmentación organizativa (múltiples movimientos y organizaciones corporativas, parciales en su representatividad genérica y locales en sus ámbitos) que tampoco en conjunto alcanza a cubrir de manera representativa a las bases populares. Esto se ve claramente cuando lo comparamos con el grado de cohesión, organización y relativa homogeneización alrededor de algunas identidades centrales de la economía empresarial capitalista y del estado.

En estas condiciones, hablar de "concertación social" entre los tres sectores -cuando se reduce la representación de lo popular a los sindicatos de obreros *vis a vis* el capital y el Estado⁽²³⁾- adquiere un sentido distinto del que propugnamos en este trabajo, pues una parte cualitativa y cuantitativa muy importante de la economía popular quedaría sin representación orgánica.⁽²⁴⁾

23 Ver Mario R. Dos Santos, (op. cit.).

24 Sin embargo, no siempre las identidades son representadas por organizaciones específicas. Así, ciertos aspectos de lo "obrero" pueden estar siendo asumidos en determinado momento por el movimiento de liberación de la mujer o por los movimientos de pobladores, o ciertos derechos humanos relativos a la vida misma estar siendo presentados por las organizaciones obreras, etc.

3. La necesidad de superar la visión externalista de la política económica

Estas tesis intentan problematizar la **legitimidad** de la gestión de la política económica desde la perspectiva de los sectores populares. Cuando esa política es además orientación progresista, intentan también encarar el tema desde la perspectiva de su eficacia económica.

En particular, consideramos que una causa frecuente de su ineficacia económica y política se deriva no de los problemas derivados de la mayor o menor coherencia entre instrumentos y objetivos, ni de la adecuación del modelo económico que las sustenta respecto a la realidad del país (que de por sí son causas fundamentales de fracaso), sino de un aspecto poco advertido y aún menos estudiado: **la ausencia de una estrategia de comunicación y participación popular que sea no sólo acompañamiento sino elemento constitutivo del diseño y gestión de la misma política económica.**

No nos estamos refiriendo meramente a la implementación de una política económica dada, sino a un problema que tiene raíces en la concepción teórica del proceso social denominado "política económica" y del complejo marco economía/sociedad/estado en que se inscribe.

Mientras para una concepción estrecha la política económica puede definirse como el conjunto de intervenciones estatales dirigidas a transformar, regular o garantizar la permanencia de las condiciones

económicas de la sociedad, "es el movimiento de una sociedad el que procesa la relación entre economía y política".(25)

Y dicha sociedad no puede ser reducida a la interacción de individuos o de clases predeterminadas, concebidas como "masa" o como agentes-soporte de estructuras claramente configuradas y estables.

En sistemas donde el mercado y las decisiones individuales juegan un papel importante, si no central, la política económica suele responder a concepciones más o menos globales de la sociedad, quedando ésta reducida al denominado "sistema económico".(26) Explícita o implícitamente, dichas concepciones presuponen cierta estructura con elementos sociales que se consideran dados, controlables o influíbles por el manejo paramétrico de los instrumentos de política económica.

Esto implica ubicar la esfera decisional de la política económica fuera de la sociedad, en el Estado, impartíéndolo a la vez un carácter "vanguardista" que caracteriza a regímenes políticos muy diversos y que se apoya convenientemente en dos tesis:

- i. que el Estado es el mentor del desarrollo económico, capaz de definir legítimamente el interés general" (tanto si se plantea una política de "mercado total" o una estatización de la economía)
- ii. que la economía es incomprensible para la mayoría del pueblo.

25 J.C. Portantiero, "Estado y sociedad", en: *Investigación Económica. Estado, Política y cambio social* No. 152, Vol. XXXIX, México, abril-junio 1980.

26 Esto se manifiesta abiertamente en las especializaciones profesionales que parece corresponderse con los ámbitos de intervención estatal. Así, la política económica sería, en tanto cuestión científica, asunto de economistas; la planificación urbana, de arquitectos, etc. etc.

Por lo demás, dado que existe conflicto entre intereses particulares, suele considerarse innecesario o incluso inconveniente explicitar y explicar a fondo la política y sus efectos, planteando más bien lo que se espera de cada tipo de agente, capa, sector o clase -definidos de acuerdo al modelo de sistema económico subyacente- como su contribución a un "interés general" y a un orden socioeconómico abstractos.⁽²⁷⁾

Estas concepciones de la política económica son coherentes con una visión de la política como dominación. En cambio, para una concepción que se centre en el concepto de dirección moral de la sociedad, el proceso de la política económica es fundamental en la construcción del consenso, núcleo de la hegemonía.

Esto es cada vez más evidente para los economistas metidos a políticos: regular eficientemente la economía, más aún en situaciones de crisis, requiere aunar esfuerzos y comportamientos tanto en la sociedad como dentro del mismo Estado. Y esto no puede lograrse sin que se compartan concepciones sobre el sentido de unas estrategias, su marco estratégico, y dentro de éste la visualización del propio papel de cada sector de la sociedad.

4. La necesidad de advertir el papel del discurso sobre la política económica en la constitución de los sujetos sociales

La sociedad es, en su concreción histórica, un complejo de sujetos cuyas identidades no están

²⁷ La negociaciones usuales entre agentes estatales y privados, fuera de la escena pública, no superan esta concepción de la política económica.

determinadas por alguna esencia ni exclusivamente por un atributo y, en particular, no exclusivamente por su posición en el sistema económico.

De hecho, las identidades se constituyen (y reconstituyen) en base a factores objetivos pero también subjetivos. Esto es algo ampliamente reconocido en la actualidad por la comunidad científica latinoamericana.⁽²⁸⁾ Sin embargo, creemos que no se ha advertido igualmente la importancia práctica que al respecto tiene el discurso público sobre la política económica, como parte del proceso de constitución de sujetos sociales y políticos.

El discurso gubernamental y el de otras instituciones que se refieren a la situación económica y a las vías alternativas de acción, necesariamente "interpelan" a los individuos y grupos sociales a los que se dirigen.⁽²⁹⁾

Pero "no toda interpelación es exitosa ni tiene capacidad de transformar a su destinatario en

28 Ver: Tilman Evers, "Identity: The Hidden Side of New Social Movements and the State in Latin America", en: David Slater (ed.), *New Social Movements and the State in Latin America*, CEDLA, No. 29, Amsterdam, 1985.

29 En este sentido, cabría examinar en detalle cómo diferentes gobiernos y fuerzas políticas y sociales han interpelado a los diversos sectores sociales, dentro del discurso sobre la política económica, con términos que tienen connotaciones político-ideológicas. Su sentido está determinado en parte por las concepciones que tienen los gobernantes sobre diversos agentes sociales, pero también por las condiciones de recepción de dichos agentes, que pueden resignificar, o simplemente ignorar, dichas interpelaciones (términos como "trabajadores", "productivo/improductivo", "pequeña industria", "sector informal", "especulador", "burguesía", "capitalistas", "colectivizantes", "huelgistas", "oligarquía", "reacción", "oposición", "burócratas", "fuerzas vivas", "iniciativa privada", "comerciantes", "empresarios", "sectores medios", "desempleados", etc. etc. deberían ser examinados desde esta perspectiva).

interlocutor" en tanto el individuo tiene la posibilidad de "aceptar, rechazar o resignificar esas interpelaciones que recibe en el lenguaje de la sociedad".⁽³⁰⁾

Por lo demás, el sentido de una interpelación es producido no sólo por términos sino a través de una verdadera matriz discursiva, en la que las relaciones entre los significantes y entre éstos y los silenciosos son de por sí significativas.

El discurso es también una relación entre quienes lo emiten y quienes lo reciben, que puede -con una eficacia propia y no como mero reflejo de condiciones objetivas- establecer códigos comunes o incompatibles de comunicación, a la vez que reforzar, debilitar o contribuir a **constituir relaciones de cooperación, solidaridad, confrontación o lucha.**

La importancia de esta cuestión se hace evidente en la construcción de un consenso activo para un proyecto nacional en épocas de crisis. Así, a veces se intenta interpelar a categorías sociales que -incluso si tienen referentes empíricos discernibles desde una perspectiva teórica dada- no son reconocidas ni por su propios "portadores" ni por el resto de la sociedad real.⁽³¹⁾

Otro aspecto importante es que en el espacio de comunicación social obviamente intervienen diversos emisores aparte del gobierno que, aunque en todo los casos constituyen una élite, entablan un diálogo cuyos pretendidos interlocutores "pasivos" (la "opinión pública") son fundamentalmente los sectores populares.

30 Oscar Landi, "Sobre lenguajes, identidades y ciudadanías políticas", en: Norbert Lecher (ed.), *Estado y política en América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 1991, p. 186.

31 Así sería importante analizar con qué sentidos es recibido y quién se siente aludido por el término "sector informal", de creciente uso en el discurso gubernamental y de las organizaciones sociales.

Aquí suele observarse otro fenómeno relevante: entre el discurso estatal -referido a un proyecto de desarrollo económico nacional o de salida a situaciones de crisis, y percibido en general como abstracto, o como materia de descodificación-interpretación, muchas organizaciones populares (sindicatos, movimientos sociales en general) tienden a utilizar públicamente la misma jerga, privilegiando su comunicación con el gobierno por sobre la comprensión de sus propias bases sociales.⁽³²⁾

En cuanto al contenido, por el contrario, parecen querer mantener distancia del poder público, centrándose en reivindicaciones particulares y aceptando de hecho que la globalidad social y económica sólo concierne al Estado. O bien, responden con alternativas macrosociales de un alto grado de abstracción, más con la intención de avanzar en la lucha ideológica que en el planteamiento de un proyecto práctico alternativo.⁽³³⁾

5. La posibilidad de una contradicción entre la eficacia de la política económica y la práctica política

Si en la práctica de la política económica de la mayoría de nuestros países se observan vacíos considerables -bajo regímenes políticos y con partidos gobernantes diversos- respecto a los aspectos comunicacionales de la misma, la brecha se amplía aún más al respecto de **la condición democrática de que el diseño mismo de la política económica surja colectivamente de una relación de comunicación continua entre**

32 A esto contribuye la participación de profesionales universitarios en la elaboración de diagnósticos, programas o informes para las organizaciones populares.

33 Como pueden ser el planteamiento sintético de que "hay que romper con la dependencia", o que "hay que industrializar el país", etc.

gobierno y sociedad, mediada por organizaciones políticas, sociales y/o por su participación directa como ciudadanía.

Bajo estas circunstancias, el discurso público sobre la política económica tiende a perder su eficacia específica -la de **proveer un espacio de confrontación democrática de intereses particulares en búsquedas de su síntesis como "interés general", y a la vez de sentar las bases para una dirección consensual de las bases económicas de la sociedad-** y a convertirse más bien en un instrumento de la lucha ideológica, para incidir en la lucha por el dominio político.

Más aún, los procedimientos socio-políticos para construir el consenso para la política económica no suelen formar parte explícita de su diseño, salvo en la medida que su implementación requiera mover resortes institucionales del mismo Estado (Parlamento, Consejos Económicos, etc.). Más bien se deja a los "comunicadores" hacerse cargo de interpretar y transmitir lo resuelto. Menos importancia aún se da a la codificación de los discursos que, en materia económica, surgen de la sociedad civil.

Pero, sobre todo en una economía donde el mercado juega un papel central, la eficacia de una política económica depende, entre otras cosas, de la respuesta práctica compleja que la sociedad da ante la instrumentación de dicha política. Sin embargo, el problema central que queremos encarar no es cómo lograr el consenso para una política ya dada, sino cómo lograr la participación popular en su diseño, implementación y control, condición para que la política económica sea asumida cabalmente por sus actores económicos.

6. La necesidad de reconocer la relación entre democratización y gestión de la política económica

La ausencia de comunicación social dialógica ha sido particularmente aguda en lo que respecta a las mayorías populares, por lo que, para un proyecto progresista, se convierte en un problema no sólo de eficacia sino de ética.

En efecto, aunque imperfecta, siempre ha sido más fluida la comunicación entre gobierno y grupos organizados, sean estos empresariales o sindicales más o menos formales o bien a través de medios de comunicación social a los que unos y otros tienen normalmente acceso.

Pero, en la medida que sólo se convoque a las organizaciones de los elementos soportes de la relación capitalistas dentro de la economía popular (corporaciones empresariales, por ejemplo), que los dirigentes corporativos constituyan una cúpula de escasa representatividad, o que dentro de estas respectivas organizaciones no exista una efectiva democracia³⁴, esa comunicación tendrá alcances muy limitados para la economía popular y su correspondiente base ciudadana, a la vez que puede bloquear el conocimiento de la verdadera situación de las mayorías por parte de los gobernantes.

La comunicación horizontal en materia de política económica, de los diversos sectores que componen la economía popular entre sí y de ellos con el sistema político, sea a través de organizaciones intermedias, sea a través de los medios de difusión masiva, suele estar bloqueada por:

34 Parte de los peligros de mistificación de la sociedad civil es atribuir como característica "natural" de ésta el que sus instituciones son siempre más democráticas que las del estado o la sociedad política.

a) la **heterogeneidad de identidades** (económicas y no económicas) y la **fragmentación organizativa de la economía popular**;

b) la **imposibilidad de las masas de articular un discurso público si no es a través de organizaciones especializadas cuyo carácter representativo limitado "filtra" o bloquea esa posibilidad de expresión**;

c) la ausencia de instituciones que expresamente planteen la definición de modalidades y grados de participación en la discusión pública de la economía y la política económica como pieza fundamental de la legitimación de un gobierno.

d) el **carácter no dialógico de los medios de difusión masiva**, donde sólo una élite puede expresarse, y las mayorías quedan reducidas al papel de lectores o escuchas pasivos, situación ésta **muy parcialmente remediable mediante las encuestas de opinión pública**⁽³⁵⁾.

e) la **utilización de un discurso incompresible para los sectores populares** por parte de los funcionarios o portavoces del gobierno, pero también de otros interlocutores que pretenden explicar, interpretar o clarificar las políticas a los ciudadanos⁽³⁶⁾;

35 La concepción y la práctica autoritarias de dichos medios (verticalidad y unidireccionalidad del mensaje, dicotomización emisor/receptor, etc.) vienen siendo uno de los ejes fundamentales de la crítica al modo de comunicación predominante en nuestras sociedades. Frente a ello se plantea la necesidad de hacer del medio de comunicación de masas un medio de comunicación de las masas, rompiendo con la división emisor/receptor, haciendo del receptor un protagonista del medio, democratizando tanto la recepción como la propia producción de los mensajes, y estableciendo un flujo comunicativo entre emisores y receptores. Ver al respecto: Armand Mattelart, *La comunicación masiva en el proceso de liberación*, Siglo XXI, México, 1973.

36 En el Ecuador esto está reflejado a nivel popular en la expresión "hablar como quicuyo", por referencia a la jerga de los economistas.

f) la **incapacidad de esas élites para comprender el código popular** que, por otra parte, no puede manifestarse mediante el recurso a encuestas de opinión que reflejan de una manera deformadora el sentir popular.

g) los efectos no buscados por una y otra parte, resultantes de **interpelaciones que producen rechazos o adhesiones inpedientemente del contenido objetivo de la política en discusión** (37).

h) la **inorganicidad del mismo aparato de estado**, cruzado por contradicciones internas, conformado para hacerse cargo efectivamente de la economía desde una perspectiva globalizante.

i) la **renuencia de los partidos políticos** a aceptar otros canales de mediación y, a la vez, su apreciación de que lo que debe ser concertado son las reglas del juego más que el contenido de la política misma(38).

La problemática planteada es común a regímenes políticos muy distintos, y es válida en cualquier coyuntura, pero se torna crucial en **situaciones de crisis económica y de tendencias a la desorganización social como consecuencia del predominio de la lucha por la sobrevivencia inmediata** por otra parte de los sectores populares (pero también, a otro nivel de los grupos empresariales: fuga de capitales, etc.).

37 Estos efectos "subjetivos", cuya consideración puede parecer una sofisticación marginal, cobran un peso mayor en la medida que la economía es "opaca" para los agentes económicos, que los contenidos y consecuencias de las políticas propuestas no son transparentes (en algunos casos ni para quienes las formulan). En este sentido, la instauración de un régimen de comunicación social pensado desde la perspectiva popular (donde no sólo el pueblo es "educado", sino que los gobernantes son también "educados" por el pueblo) se convierte en utopía necesaria para avanzar democráticamente en este campo.

38 Ver Mario R. dos Santos (op.cit).

Esto no implica suponer que los conflictos sociales entre sectores con intereses contrapuestos puedan atribuirse o reducirse problemas de comunicación. Sin embargo, si existe efectivamente un problema de incomunicación y de falta de participación como el planteado, la política económica a convertirse en el campo de fuerzas minoritarias, orientadas por intereses particulares no representativos a cabalidad, del cual difícilmente pueda surgir un proyecto nacional concertado sobre bases democráticas.

Esta es una cuestión crucial, porque cómo se la resuelva -desarrollando una efectiva relación dialógica o bien sustituyéndola por la manipulación ideológica, por la represión o meramente ignorando sus puntos de vista- marcar con fuerza el carácter autoritario o democrático de la sociedad y de sus instituciones .

III. LAS ALTERNATIVAS PARA ENCARAR LA PARTICIPACION POPULAR EN EL TERRENO DE LA POLITICA ECONOMICA

1. Los estilos de participación

Podríamos tentativamente plantear tres estilos de participación en política económica:

1. El **estilo vertical-alienante**: para el cual el diseño e implementación de la política económica es una cuestión interna al Estado, que de por sí sería el representante de los intereses generales de la sociedad. La política es diseñada en secreto, comunicada parcialmente (en todo caso, se habla de los obreros y no a los obreros, etc.) para coadyuvar a lograr los comportamientos deseados de los diversos

agentes, e implementada de arriba abajo. Los agentes económicos sufren el impacto, reaccionan adaptativamente o bien se rebelan, a través del comportamiento ilegal o bien organizándose para ejercer una fuerza sociopolítica defensiva. En todo caso, descifran el sentido de la política económica a través de sus efectos reales sobre su situación particular y/o a las intenciones atribuidas a los gobernantes de turno.

La percepción subyacente del sistema económico es que sus agentes "dinámicos" son el Estado y los empresarios capitalistas mientras que "la masa" debe seguir pasiva y alienadamente las directivas económicas que más bien tienden a ocultar la verdadera naturaleza de la política económica.

2. El **estilo vertical-pedagógico**: para el cual el diseño de la política económica es igualmente asunto de Estado, pero que reconoce que su implementación eficaz requiere de la construcción de un consenso pasivo, según el caso, que pasa por la comprensión de un determinado sentido de la política, de lo que se espera de cada uno y de lo que se promete lograr con la misma, para el país y para cada grupo.

En este caso, la percepción del sistema económico puede ser la misma que la anterior, pero no por razones de eficacia de la política económica o por razones políticas, se incluye esta dimensión pedagógica. También es posible que la visión sea una que da a la economía popular un valor al menos equivalente al de la economía estatal y la empresarial capitalista, como poseedora de capacidades y recursos vitales para el desarrollo y la reproducción económica de la sociedad,

y cuya voluntad colectiva es necesario "movilizar" tanto o más que la de la clase capitalista para invertir productivamente su capital³⁹).

Esta alternativa, con lo limitada que resulta, tampoco es usual en nuestros países, donde el discurso de la política económica es elaborado por y para una élite. En todo caso, abre la problemática de una pedagogía popular en materia económica. Pero, además, como una condición relevante para su efectividad es el propio interés de los diversos sectores populares por los aspectos de la economía que trascienden sus intereses particulares inmediatos, la cuestión no se puede limitar a poner en fácil lo complejo, sino que implica crear una relación donde haya receptores articulados, lo que de por sí nos adelanta las contradicciones y límites de este estilo si otras cosas no cambian.

3. El estilo democrático-dialógico: para el cual el diseño, implementación y control de la política económica es un asunto de la sociedad y su estado, por lo cual se constituyen formas institucionalizadas de efectiva participación y control en el diseño e implementación de la política económica, creando o socializando un poder económico pluralista en este aspecto.

En este caso, la visión coherente del sistema económico debe ser una que no sólo reconozca el papel activo que juega la economía popular en el sistema económico y la conveniencia de movilizar sus recursos, sino que incluya un expreso reconocimiento de sus derechos económicos -limitando así los derechos

³⁹ En el caso de Nicaragua se hizo evidente un cambio en las percepciones del gobierno revolucionario en este sentido a los pocos años del triunfo. Sobre este ejemplo, ver J.L. Coraggio y Rosa María Torres, *Transición y crisis en Nicaragua* Ed. El Conejo, Quito, 1987.

irrestringidos de la propiedad privada que propugna el capital- así como de su autonomía, con lo que la "movilización deja paso al diálogo y concertación efectivos, y la creatividad popular es incorporada centralmente al proceso de la política económica.

Esta alternativa constituye a nuestro juicio una utopía válida para orientar el proceso de democratización en esta materia y supone un proceso dialéctico de intercambio y superación mutua entre el denominado saber popular y el conocimiento científico y técnico sobre la economía.⁽⁴⁰⁾

2. Los alcances de la cuestión

Como puede advertirse, el problema planteado no es un "mero" problema de comunicación social. No sólo porque su superación supone un cambio de concepción sobre el sistema económico y su dinámica, sino porque, de hecho, supone la concomitante transformación tanto del estado como de la sociedad, puesto que los modos de comunicación entre la sociedad política y la sociedad civil y en particular, entre gobierno y sectores populares, son a la vez reflejo y parte constitutiva del desarrollo del sistema político social. Dada la posición crítica que ocupa la problemática económica en la

40 No faltará quien idealice el saber popular y rechace la contribución científica, propugnando un basismo sin límites. Pero tampoco faltará quien desprecie toda posibilidad de un saber popular relevante en este campo. Bastará con dialogar con ciudadanos medios en Cuba, con participar en un "De cara al pueblo" en Nicaragua, con recordar la experiencia de discusión del presupuesto nacional en Granada, para ver cuánto influye el contexto sociopolítico en la expresión comprometida y el desarrollo de ese saber popular, *cuando tiene sentido práctica*. También vale recordar, en circunstancias muy distintas, que cuando tomábamos un taxi en Buenos Aires a comienzos de los 80 recibíamos no sólo el servicio de transporte sino una conferencia gratuita sobre sistema financiero, tasas de interés, tipos de inversiones, etc. ect., consecuencia de la necesidad práctica de "invertir" el salario semanalmente para no perder poder adquisitivo en una economía hiperinflacionaria.

conflictualidad social, la implementación de instancias de comunicación y participación popular en esa materia contribuiría decisivamente al proceso de democratización política.

Afirmando la validez general de estas proposiciones, señalamos también que no se trata de proponer formas institucionales universales. Cada sociedad, con su dada cultura política, en cada coyuntura, con unas dadas tradiciones institucionales, es el necesario punto de partida para unas propuestas viables y concretas en este campo.

Pero, además, es necesario compatibilizar una propuesta de participación en materia económica con el modelo económico mismo. Pueden darse contradicciones entre las formas de hacer política desde el Estado y la visión del sistema económico. Por ejemplo, una visión correcta del papel de la economía popular, combinada con un estilo vertical-pedagógico es, de por sí, contradictoria. Esta situación, de reconocimiento de la autonomía y el peso de los agentes económicos populares, junto con un modelo no participativo de la política económica, suele ser resultado de un temor de los estadistas a la "explosión de demandas" de parte de las grandes mayorías, que resultarían de la situación objetiva de deprivación histórica y de la creación -sin condiciones objetivas de satisfacción- de canales institucionales para la expresión legítima de las correspondientes demandas.

El temor al "descontrol", a la "ingobernabilidad de la economía", justificaría el limitar la participación a los niveles que la lucha social y política de los trabajadores vaya arrancando al sistema, o bien crear instituciones que anticipen esa lucha e integren -limitando- las demandas populares, para mantener bajo

control al sistema. Desde la perspectiva democrática, esto es una doble falacia, pues implícitamente afirma una separación fuerte entre gobernantes y gobernados, que ve a los segundos como incapaces de velar por el movimiento de conjunto de la sociedad.

Por otro lado, parece ignorar que **la principal causa de ingobernabilidad en condiciones de crisis económica es el comportamiento de los empresarios capitalistas**, como lo demuestra un analista fino del reciente proceso de endeudamiento interno y de sus secuelas posteriores. Paradójicamente, una pieza fundamental para un control efectivo del capital es la participación activa de los trabajadores en el proceso de la política económica.

Por su parte, el tercer estilo no se limita a plantear aspectos de la democratización per se, sino que supone una contribución a un diseño mejor fundado de la política económica. En efecto, **existe un saber popular en materia económica que no puede ser visto como pura alienación y desconocimiento desde una perspectiva científica**, sino que incluye componentes sustantivos de conocimiento sobre la realidad económica, cuya validez es creciente a medida que pasamos por los niveles de la realidad mundial, nacional, regional, local, comarcal o barrial y, finalmente, de la propia unidad de reproducción.⁽⁴¹⁾

41 Admitir ésto no equivale a mistificar el "saber popular", como tienden a hacer ciertas corrientes románticas de la investigación participativa. Es significativo que el Presidente Daniel Ortega haya manifestado en más de una ocasión que puede aprender más sobre la realidad nicaraguense en una sesión del "De cara al pueblo", en que la que se entabla un diálogo directo entre gobernantes y diversos grupos locales o sectoriales, que en una sesión de gabinete. Esa práctica -que asustaría a la mayoría de gobiernos de esta región- incorpora a la revolución sandinista aspectos comunicacionales del tercer estilo; sin embargo, la inestabilidad -producto y objetivo de la guerra de baja intensidad contra ese país- y el consiguiente temor a acentuar la ingobernabilidad de una economía de guerra, han contribuido a postergar una profundización de la participación popular en la política económica.

A la vez suele darse un notable grado de desconocimiento empírico de aspectos de la realidad económica por parte de los agentes gubernamentales. En consecuencia, la comunicación y abierto intercambio entre agentes gubernamentales y sectores populares se convierte en una fuente de producción colectiva de conocimiento complementario, no sustituible por la investigación científica, ni por el intercambio entre Estado y agentes de la economía empresarial-capitalista.

Para ser efectiva, independientemente de criterios éticos, dicha comunicación debe consistir en un diálogo continuo y no unidireccional y oportunista, tanto para lograr de los sectores populares una respuesta congruente con las expectativas de la política económica, como para sustentar el diseño de la misma política sobre bases sociopolíticas e incluso económicas realistas. En esto es importante tener presente que existen similares problemas de comunicación en materia económica entre los dirigentes de las diversas organizaciones populares y partidos políticos y la población en general.

Esta alternativa utópica implica prácticamente pensar en transiciones, donde el estilo vertical-pedagógico contribuya temporalmente a crear condiciones favorables para la institucionalización progresiva del democrático-dialógico. Esto implica no sólo asumir como tarea política el desarrollo de un código y una red social de comunicación pedagógica en materia económica, sino también explorar y ayudar a desarrollar las posibilidades de acciones autogestionarias por parte de las organizaciones populares para desarrollar la capacidad de análisis, expresión y diálogo de sus bases en la discusión y comprensión de

la política económica. En esto, una recuperación crítica de la experiencia de la denominada "educación popular" prodría ser una contribución decisiva.⁽⁴²⁾

No siendo un puro problema de comunicación, **el diálogo social democrático en materia económica requiere mecanismos institucionalizados de participación**, que implica una combinación del desarrollo comunicacional y participativo de las instituciones sociales y estatales existentes, con la creación de instancias especiales de articulación del estado con las organizaciones populares autónomas.

Sin embargo, una articulación de las organizaciones populares como cadenas de transmisión de la dirección estatal no podría suplir las necesidades de un conocimiento colectivo ni las de una voluntad colectiva que aquí se postula son requeridas para una dirección democrática eficaz de la economía.

Por lo demás, en una coyuntura de crisis como la que atraviesan nuestros países, cualquier proceso profundo de democratización requiere como condición necesaria la cooperación consciente de las mayorías populares en un proyecto nacional de administración/superación de la crisis económica, que integre (globalizando) las estrategias particulares de sobrevivencia como una fuerza social positiva, más que como un comportamiento a erradicar.

Obviamente, **este tipo de propuestas no sirven para un proyecto de dominación con demagogia**, pues su efectividad para la política económica depende de que los intereses de los sectores populares sean *realmente* tenidos en cuenta dentro del marco global de la economía nacional. Por lo demás, si bien hemos

42 Sobre esto, ver: Rosa María Torres, *Discurso y Práctica en educación popular*, Textos, No. 9, CIUDAD, Quito, 1988

implícitamente enfatizado una presentación para sugerir vías de acción a gobiernos progresistas o revolucionarios, cuando el contexto no permite pensarlo como iniciativa del Estado, creemos que estas consideraciones son válidas para su inserción en la lucha política desde el campo popular, tanto en cuanto a la elaboración de utopías sociales como en la lucha por la consolidación de un sujeto popular.

En todo caso, dentro de un proyecto democrático, resolver correctamente estos problemas es clave para la construcción del consenso popular y la efectiva participación en la gestión social por parte del pueblo. Sin embargo, la voluntad política para avanzar en esta dirección, con ser condición necesaria, no sería suficiente, en tanto toda propuesta concreta deber basarse en el reconocimiento objetivo de las condiciones históricas e institucionales de la economía y del sistema político de cada país.⁽⁴³⁾

43 La necesidad de encarar la articulación entre comunicación popular y política económica, y la concomitante necesidad de contar con bases de conocimientos necesarias para fundar propuestas concretas, comienzan a ser aceptadas, como lo muestra la decisión de encarar su investigación simultáneamente en tres países de América Latina: Argentina, a cargo del CEUR de Buenos Aires, Uruguay a cargo del CIEDUR, de Montevideo, y Ecuador, a cargo de CIUDAD, de Quito. Existe además un antecedente en la investigación ya realizada, referida al caso de Nicaragua (Rosa M. Torres y José L. Coraggio, *Política económica y comunicación popular: la percepción de los sectores populares de Managua* CRIES-CIUDAD (en preparación). En todo caso, una investigación con sentido práctico debe tener en cuenta el estilo de comunicación-participación al que pretende sustentar con propuestas concretas. Así, mientras el estilo vertical-pedagógico requiere, entre otros aspectos, un conocimiento de los códigos populares, de sus modos de pensamiento en materia económica, y de la relación entre éstos y las prácticas cotidianas de producción-reproducción, el estilo democrático-dialogico requiere además un conocimiento de las instituciones populares y estatales de representación y síntesis de intereses particulares, y de la cultura política en general.