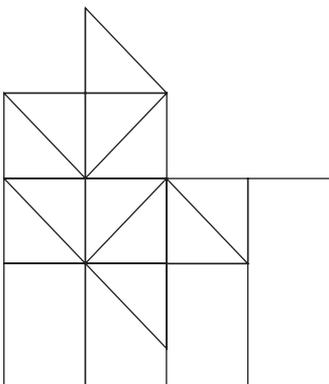


 *colección* Biblioteca del pensamiento en ciencias económicas

# **POLÍTICA SOCIAL CONTEMPORÁNEA**

U n p a r a d i g m a e n c r i s i s

César Giraldo



## **Política social contemporánea Un paradigma en crisis**

© César Giraldo

© Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Ciencias Económicas - Sede Bogotá

Primera edición, octubre 2018  
ISBN 978-958-783-541-0

### **Edición**

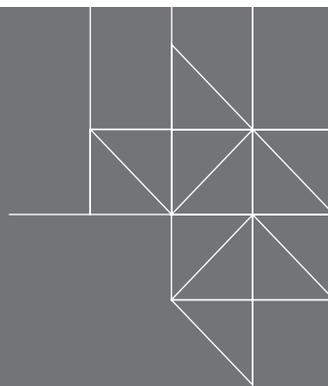
Centro Editorial  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad Nacional de Colombia

Cra. 30 # 45-03, edificio 310  
(57+1) 316 5000 Extensión: 12367  
[www.fce.unal.edu.co/centro-editorial](http://www.fce.unal.edu.co/centro-editorial)  
[publicac\\_fcebog@unal.edu.co](mailto:publicac_fcebog@unal.edu.co)  
Bogotá, D. C., Colombia

Diseño y diagramación: Endir Nazry Roa Basto

Impresión: DGP Editores SAS

Bogotá, D. C., Colombia, 2018



### **Catalogación en la publicación Universidad Nacional de Colombia**

Giraldo Giraldo, César, 1953-

Política social contemporánea : un paradigma en crisis / César Giraldo. -- Primera edición.  
-- Bogotá : Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de  
Economía. Grupo de Socioeconomía, Instituciones y Desarrollo (GSEID), 2018.

152 páginas: ilustraciones en blanco y negro, diagramas. --  
(Colección Biblioteca del pensamiento en ciencias económicas)

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN 978-958-783-541-0 (rústica)

1. Política Social-- América Latina 2. Pobreza -- Aspectos sociales -- América Latina  
3. Administración pública -- América Latina 4. Individualismo -- Aspectos sociales --  
América Latina 5. Economía popular 7. Emprendimiento social I. Título II. Serie

CDD-23 361.61098 / 2018

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio  
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y hecho en Bogotá, D. C., Colombia

 colección Biblioteca del pensamiento en ciencias económicas

# POLÍTICA SOCIAL CONTEMPORÁNEA

U n p a r a d i g m a e n c r i s i s

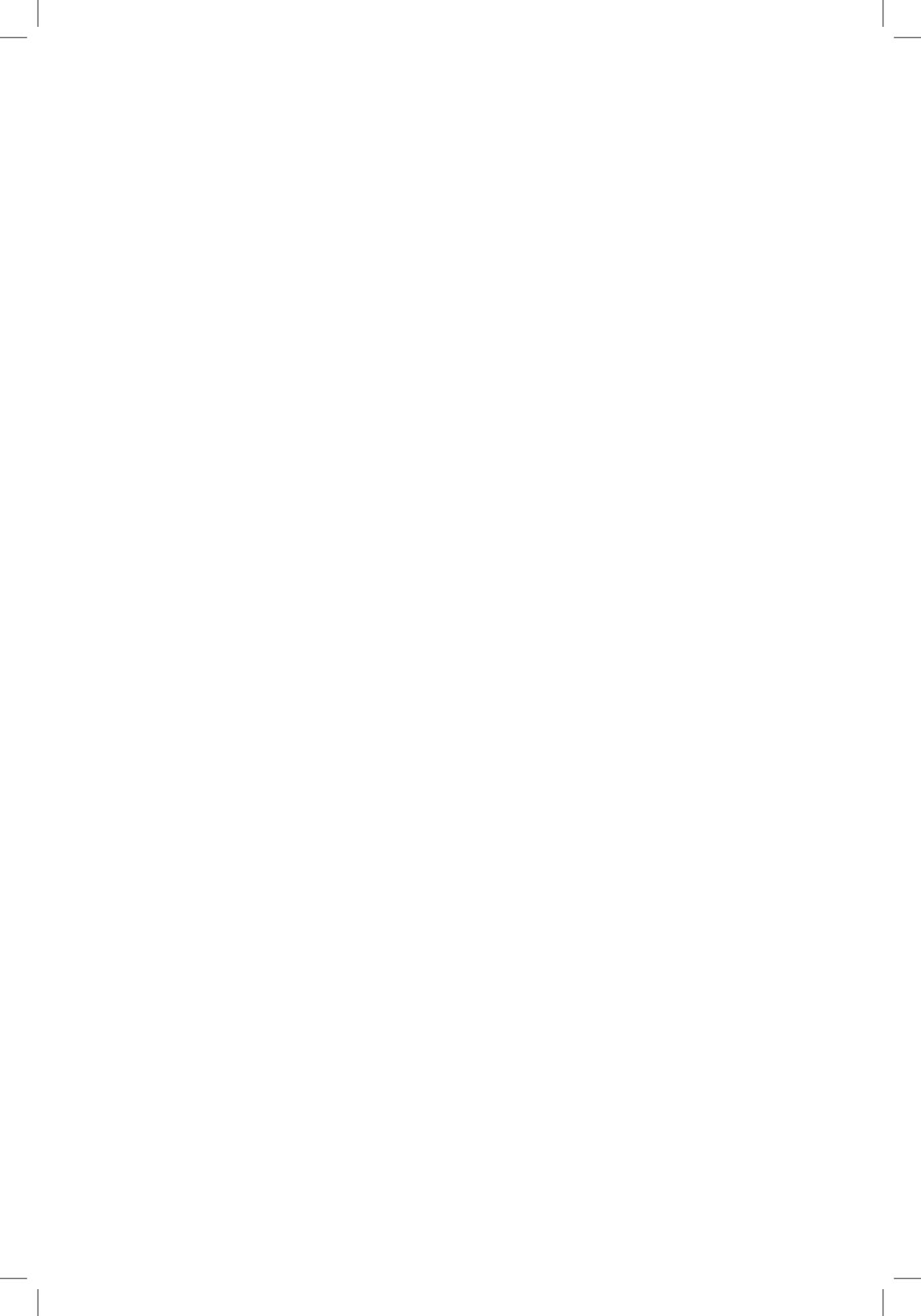
*Grupo de Socioeconomía,  
Instituciones y Desarrollo (GSEID)*

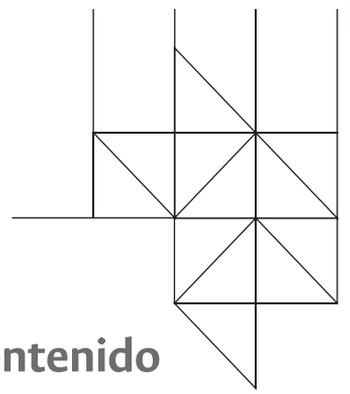
*Escuela de Economía  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad Nacional de Colombia*



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

2018

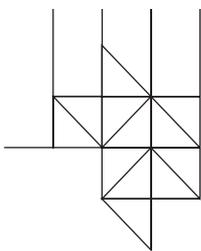




# Tabla de contenido

<b>INTRODUCCIÓN</b>	7
Imponer clasificaciones	16
Marco institucional	18
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>UNA CRÍTICA A LA POLÍTICA SOCIAL CONTEMPORÁNEA</b>	25
El pensamiento neoclásico	26
Bienes públicos	29
Lo público en la política social	32
Escasez de recursos	32
Eficiencia versus equidad	35
Capital humano	37
Categorías derivadas	39
Reformas a la administración pública	39
Algunos debates	56
Individualismo	57
Igualdad y reconocimiento	60
Riesgo social	65
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>CAMBIOS EN EL SUJETO DE LA POLÍTICA SOCIAL</b>	75
La familia se convierte en una unidad económica	81
¿Informalidad o reconfiguración del mundo del trabajo?	89
Deslocalización de la producción	92
Cambio en el Estatuto del Trabajo	94

<b>El trabajo sigue siendo el eje de lo social</b> . . . . .	98
<i>No se valora el trabajo de la economía popular</i> . . . . .	102
<i>Jerarquía social</i> . . . . .	106
<i>Desigualdad en el intercambio y transferencia de rentas</i> . . . . .	109
<b>Economía popular y relación con lo político</b> . . . . .	112
<i>Relación política</i> . . . . .	114
<b>Políticas públicas: no reconocimiento</b> . . . . .	117
<i>Un ejemplo: la política sobre el espacio público</i> . . . . .	121
<b>El trabajo cada vez más fragmentado, el capital cada vez más abstracto</b> . . . . .	126
<i>El trueque y las monedas sociales</i> . . . . .	130
<i>Clase social</i> . . . . .	132
<i>Finanzas como mecanismo de dominación</i> . . . . .	134
<i>Referencias</i> . . . . .	139



## Introducción

**E**l trabajo que aquí se presenta está dividido en dos partes. En la primera se presenta de forma crítica el discurso de la política social contemporánea, el cual tiene dos ejes centrales: la lucha contra la pobreza y el aseguramiento privado. Ese discurso crea un sujeto social que es el ciudadano cliente consumidor, el cual, si no puede acceder a los bienes sociales fundamentales por su condición económica (es pobre) los recibirá a través de unos subsidios a la demanda otorgados a través del mercado. En la segunda parte, se señala que dicha política debe ser redefinida a partir del sujeto social contemporáneo, que no es el pobre, sino el trabajador de la economía popular urbana.

La visión contemporánea toma la mayor parte de las categorías del pensamiento económico neoclásico, que supone que la sociedad es la sumatoria de un conjunto de individuos racionales autointeresados (egoístas), que interactúan a través del mercado buscando su máximo beneficio, y esa interacción conduce a la asignación eficiente de los recursos. Desde esta visión la redistribución no es una política razonable en política social debido a que, por un lado, tiene costos en la eficiencia porque altera la asignación que hace el mercado, y por el otro, no se puede medir su impacto sobre el bienestar porque no se puede determinar el bienestar que pierden las personas a quienes se les quitan bienes o servicios frente al aumento de quienes los reciben. Dado que los recursos son escasos más que redistribuir o aumentar el gasto público, este se debe dirigir hacia los más pobres.

La mejor forma de ayudar a los pobres consiste en dotarlos de activos (capitales humano, social, financiero y físico) para que se puedan insertar al mercado y disfrutar de los beneficios del crecimiento económico. Ello se debe combinar con el manejo social del riesgo. El manejo de los riesgos sociales ha dejado de ser una empresa colectiva y se vuelve una estrategia individual que se administra a través del mercado privado de seguros.

En la segunda parte de este trabajo se afirma que no son ni el individuo, ni el pobre, los sujetos de la política social, pero tampoco lo es el trabajador asalariado. La realidad es que el sitio de trabajo dejó de ser la fuente principal de la construcción de derechos colectivos. Sin embargo, el hecho que el vínculo laboral se haya debilitado no quiere decir que la categoría *trabajador* haya perdido relevancia. La literatura señala que el trabajo se ha informalizado, pero aquí se va a cuestionar dicha categoría y se prefiere utilizar la expresión de economía popular, en el sentido de tratar de entender cuáles son las formas de organización económica y social de los sectores populares. Más que definirlos *a priori* se trata de estudiar su realidad: desde lo social, lo económico, lo cultural y lo político. Los trabajadores de la economía popular tienen una jerarquía social inferior, incluso respecto a otros trabajadores. No tienen seguridad social ni garantía en los ingresos, y dado que su actividad económica es considerada ilegal, no son llamados a participar en la construcción de las políticas públicas.

Se trata de una población que recibe muy poco por los bienes y servicios que le entregan a la sociedad, y sus escasos ingresos monetarios se van en el pago de facturas y rentas que solo benefician a los monopolios del celular, del internet, de los servicios públicos, del transporte, y de los bancos, entre otros. La paradoja es que, mientras de un lado, detrás la propiedad de esos monopolios esta un capital cada vez más abstracto que se expresa en papeles financieros que se transan en el mercado; de otro lado, el trabajo está cada vez más fragmentado. Ello conduce a que la lucha entre el capital y el trabajo se exprese en la disputa por el excedente social a través de la lucha por los derechos sociales.

Para someter a los sectores populares se ha construido un dispositivo de asistencia social, sin embargo, ante el fracaso de dicha asistencia y ante la ausencia de empleo asalariado, se promueven programas de emprendimiento y microcrédito. El discurso del emprendimiento tiene dos propósitos. De una parte, generar una subjetividad que sea funcional a la realidad

social que viven los sectores populares, al pretender crearles el imaginario de poder alcanzar el éxito a través de su propio negocio gracias al esfuerzo individual. De otra parte, incorporar a los sectores populares en los regímenes tributario y financiero para extraerles el excedente económico.

Antes de entrar a desarrollar estos temas se harán unas consideraciones generales acerca de qué se entiende por política social. Se hará referencia a cuatro interpretaciones, las cuales son complementarias entre sí. Una primera interpretación hace referencia a Donzelot (1984), para quien la génesis de la política social se originó en Occidente en la contradicción entre los ideales republicanos de la revolución liberal y la realidad social. El autor hace referencia a la Segunda República francesa, inaugurada en 1848, cuando se instauró el sufragio universal, la igualdad y la soberanía popular, pero estos principios chocaban con la pobreza de los trabajadores de entonces. No había correspondencia entre la igualdad proclamada en el orden político, y la desigualdad observada en el orden económico. Lo social surgió ante la necesidad de llenar el vacío entre el orden político y el orden social. Donzelot llamó a esto *la cuestión social*.

Pero lo social, entonces, no se planteaba desde la categoría de los trabajadores, sino de los ciudadanos y la libertad del trabajo. Los ciudadanos merecedores de las ayudas del Estado eran los ciudadanos caídos en desgracia, los ciudadanos pobres, que ante todo eran ciudadanos iguales ante la ley. Lo que la República afrontaba era la pobreza como un asunto del poder político, y no un asunto en manos de las instituciones religiosas, ya que se estaba reclamando la independencia entre el Estado y la Iglesia. Aquí surge la cuestión social. Generalizando la expresión de Donzelot, Álvarez S. (2005) afirma que “la invención de lo social (surge) como forma de resolver la tensión entre la creciente pobreza y la desigualdad social –producida por la extensión de las relaciones capitalistas– y la igualdad jurídica que promueven las constituciones liberales” (párrafo 35).

Una segunda interpretación la plantea Esping-Andersen (1996), para quien la función de la política social es la de desmercantilizar lo social. Dicho autor hace referencia a Polanyi, que a mediados del siglo pasado señaló que el capitalismo creó un vacío social al hacer que las necesidades humanas dependieran del mercado. La satisfacción de las necesidades debía ser comprada en el mercado, y para ello era necesario vender la fuerza de trabajo, con lo cual el trabajo se convirtió en una mercancía (ficticia,

por supuesto). Esto destruyó las relaciones sociales precedentes, cuando la familia extensa era la encargada de proveer la protección social. Se hizo el tránsito hacia la familia nuclear, cuya sobrevivencia dependía en general de que el varón (el perceptor de ingresos monetarios en la gran mayoría de los casos) recibiera el salario. En este sentido, el “orden doméstico” (Théret, 2006) dependía de la lógica del mercado en cuanto que “lo económico toma el control de una parte esencial de condiciones de reproducción sociodemográficas” (p. 136). Pero las necesidades vitales no tenían la misma temporalidad del mercado. Mientras los ingresos monetarios que recibía la familia estaban atados al ciclo del mercado sus eventos vitales tenían una dinámica distinta. Eventos tales como la enfermedad, el nacimiento de los hijos, la muerte, la vejez, el matrimonio, la compra de vivienda. Para lograr “la sumisión del orden doméstico a la lógica mercantil capitalista” (p. 138) se hacía necesario, entonces, la construcción de instituciones públicas que llevaran a cabo la política social.

En la actualidad, cuando se hace referencia al orden doméstico se alude al hogar y, con frecuencia, a la familia. Esta categoría no puede ser tomada como una caja negra. La familia es la unidad básica ligada a la reproducción de la vida y del orden social y cultural. En este último campo, la familia ha venido compartiendo ese espacio con la escuela, que ha llevado a que el Estado juegue un papel mayor, sin que haya desplazado completamente a la familia (Bourdieu). Es un asunto complejo, que no va a ser tratado aquí. La familia transita a través de contextos económicos, sociales y políticos que la transforman. Durante el fordismo, en las economías centrales se dio un énfasis en la separación del orden económico y el orden doméstico, en el sentido de que la actividad económica se realizaba “en la calle”, en los espacios públicos, y en general estaba a cargo del varón, mientras que la familia era el espacio privado, no económico, generalmente a cargo de la mujer, en donde se desarrollaban las actividades del cuidado, y la transmisión de valores culturales.

En los países latinoamericanos, esa separación público-privado no fue tan marcada (menos entre mayor proporción de población rural existiera), sin embargo, con la precarización del trabajo que se presenta en la actualidad, la familia urbana ha tenido que desempeñar un papel más relacionado

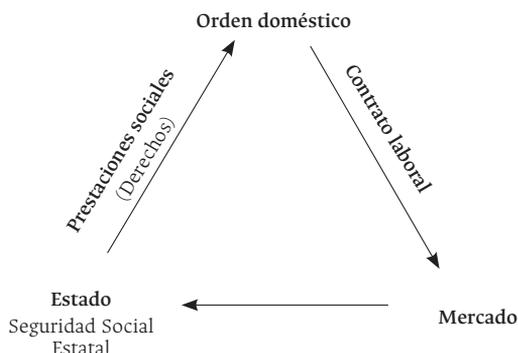
con asumir un papel económico para garantizar la reproducción de la vida, con lo cual la familia se altera en su estructura. En primer lugar, la familia se vuelve una unidad económica que se inserta en el mercado para obtener los ingresos monetarios que permitan su reproducción biológica; en segundo lugar, esa inserción borra la separación que existía entre el espacio privado de la familia y el público en la generación de ingresos monetarios en la calle, y finalmente, en tercer lugar, la mujer asume un rol protagónico en esa generación de ingresos.

Retomando, la sumisión del orden doméstico a la autorregulación del mercado hace que este orden sea incapaz de instaurar por sí mismo las condiciones de reproducción de vida de la población (nos lo dice Polanyi), lo que lleva a la necesidad de la aparición de instituciones no mercantiles que provean los bienes sociales. La sumisión de lo social al mercado viene con el capitalismo. El mercado se autonomiza, se autorregula, y toma el control de lo social. Por el contrario, antes del capitalismo no existía un orden económico autónomo, este estaba sometido al orden social. Todo estaba sujeto a la concepción política religiosa y el puesto que cada persona tenía en el proceso económico estaba predeterminado por la posición social de las personas. En otras palabras, la cuna en la cual cada uno nacía era la que determinaba su posición económica, y era en ese orden social que se daban las protecciones sociales. La familia extensa o el clan, y la comunidad, eran la fuente de la protección social. Al ser destruido ese tejido social por el mercado dentro del capitalismo se debe crear una política social para llenar el vacío.

A partir de la concepción anterior, Théret señala que la política social se construye sobre la relación entre el orden doméstico, mercado y Estado (en el texto citado el autor solo se refiere a la protección social), lo cual nos lleva a la tercera interpretación de la política social. Como se puede apreciar en la figura 1, en los países centrales europeos, el orden doméstico se inserta al mercado laboral mediante un contrato, el cual a su vez implica una afiliación a un sistema público de seguridad social, que canaliza unas prestaciones sociales en la condición de derechos sociales hacia el orden doméstico. Esto es lo que se conoce como Estado de bienestar, o Estado providencia, institución que se viene debilitando desde la década del ochenta del siglo pasado.

**Figura N.º 1**

Relaciones en países con Estado de Bienestar



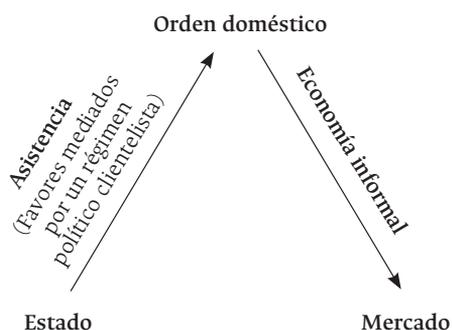
Fuente: adaptado de Théret, 2006.

Se plantea una relación entre el orden doméstico → mercado (a través del contrato laboral) → Estado (a través de una afiliación a la seguridad social pública) → orden doméstico (a través de una canalización de prestaciones sociales bajo la forma de derechos sociales). Théret hace una diferencia con los Estados Unidos, que lo califica como un régimen liberal, donde la seguridad social es administrada por el mercado: fondos privados de pensiones y seguros privados de salud. Allí la relación es orden doméstico → mercado (contrato laboral) → mercado (afiliación a seguros privados) → orden doméstico (a través de prestaciones sociales bajo la modalidad de derechos contractuales).

Adaptando el enfoque del autor a la realidad de un país latinoamericano (y también de países africanos o asiáticos con una débil relación salarial, que son la mayoría) la relación cambia (figura 2). La inserción del orden doméstico en el mercado no se da a través de un contrato laboral, sino a través de la venta directa del producto de su trabajo en el mercado, en lo que tradicionalmente se ha llamado economía informal. Esa inserción no está ligada a un sistema de seguridad social ni a una estructura de derechos sociales. A su vez, desde el Estado emana un dispositivo de programas de asistencia social, bajo la modalidad de favores, mediado por un régimen clientelista. En este caso no existe una conexión entre el mercado y el Estado, como sí sucede en los países centrales europeos (figura 1) lo que señala que se carece de un contrato social que cierre el circuito.

**Figura N.º 2**

Relaciones en países sin Estado de Bienestar

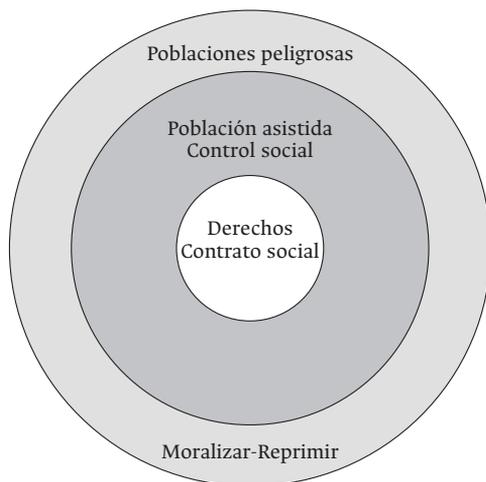


Fuente: elaboración propia.

Esto se aprecia más claramente en la cuarta y última interpretación de la política social, tomada de Álvarez, S. (2005) quien diferencia tres grupos poblacionales (figura 3). El círculo del centro representa la población que está dentro del contrato social, la cual hace referencia a la población que accede a derechos sociales cuando se inserta al mercado a través de un contrato laboral formal, el cual lleva implícito la afiliación a los sistemas de seguridad social (trabajadores estatutarios). La inclusión en el contrato social no quiere decir que no exista conflicto en la relación capital-trabajo, pero este conflicto está institucionalizado a través de las negociaciones obrero patronales, y obrero estatales en espacios regulados por las normas laborales. Este círculo es reducido en los países latinoamericanos por la debilidad de la relación salarial.

**Figura N.º 3**

**Poblaciones sujetos de la Política Social**



*Fuente: elaboración propia.*

El segundo grupo es el que se conoce como población asistida, población que carece de derechos sociales, pero que recibe una serie de prestaciones sociales en calidad de favores a través de un régimen político clientelista. Ello se da porque su inserción en el mercado no está ligada al acceso a derechos, como se señaló atrás. Sin embargo, si no existiera un dispositivo de programas sociales asistenciales dirigidos a tales poblaciones se perdería el control político sobre ellas porque no existiría un contrato social que las ate. Este es el principal mecanismo de control social en los países latinoamericanos, africanos y la mayoría de los asiáticos.

Finalmente, en tercer lugar, están las llamadas poblaciones peligrosas, pues con frecuencia un régimen político considera que sus prácticas corrientes caen en lo penal tales como grupos juveniles contestatarios, habitantes de calle y trabajadores sexuales. La frontera está muy relacionada con el régimen político correspondiente, porque de hecho los regímenes más autoritarios tienden a incorporar a este grupo algunos integrantes de la población asistida, como es el caso, por ejemplo, de los vendedores de la calle. Lo que se quiere destacar aquí es que el Estado combina políticas de represión con moralización dirigidas hacia estos grupos.

En conjunto, se trata de mantener una cierta cohesión social y de controlar poblaciones que pueden ser peligrosas disciplinándolas, bien sea

como sujetos de tutela o sujetos de derechos, “prácticas y políticas que intentan controlar/negociar/ integrar/insertar a estos grupos” (Álvarez S., 2005, párrafo 72), grupos de los cuales pueden existir tres grados: trabajadores o ciudadanos cuyas demandas han sido materializadas en los derechos sociales (Estado de bienestar), poblaciones por fuera de la sociedad salarial sobre las cuales se focalizan ayudas que mitigan su condición económica, y poblaciones que hay que moralizar y controlar, incluso recurriendo a la represión, si es del caso.

Nos dice Álvarez S. que uno de los elementos claves para entender los efectos de la política social consiste en diferenciar entre los programas asistenciales, dirigidos al suministro de medios de supervivencia, de los programas orientados a regular el empleo. La política social se debate en una contradicción entre la asistencia social y la generación de empleo. La contradicción reside en que, de una parte, la política social debe dirigirse hacia poblaciones marginales, cuando el conflicto social no exige la existencia de derechos sociales basados en el trabajo y la ciudadanía, además de atender comportamientos “anormales” como la drogadicción y la violencia intrafamiliar. De otra parte, cuando el conflicto social lo exige, la política social debe abarcar a los trabajadores y ciudadanos en su conjunto, además de las poblaciones marginales. De manera que no se trata de una política esquemática que puede ser clasificada a la manera de un manual, sino que se trata de un proceso dinámico que no se puede ver de forma aislada de las condiciones políticas y sociales.

Retomando, se ha hecho referencia a cuatro interpretaciones de la política social: (1) llenar el vacío social que se presenta entre la igualdad jurídica y la desigualdad material, (2) desmercantilizar la provisión de los bienes sociales, (3) la relación entre el orden doméstico, el mercado y el Estado, y finalmente (4) diferenciar entre las poblaciones que están dentro del contrato social, de aquellas que están por fuera del mismo y por tanto deben ser controladas con un dispositivo de asistencia social.

La evolución actual de la política social tiene dos efectos sobre los sistemas de protección social. El primero tiene que ver con un deterioro de los sistemas contributivos que debe ser compensado con la extensión de la asistencia social. El segundo efecto es el retiro del Estado y un mayor rol del mercado y la familia en la protección social. Esto afecta los sistemas de protección social en dos sentidos: de un lado, la privatización de los

sistemas de seguridad social, y del otro, la extensión de las formas asistenciales como resultado del deterioro de los regímenes contributivos, consecuencia, a su vez, del debilitamiento de la relación salarial.

En las sociedades donde esa relación salarial no es la forma predominante de la regulación del trabajo, como el caso de los países de América Latina, el papel que juega la política social no es el clásico de las prestaciones sociales ligadas al salario, es decir, a los sistemas de seguridad social, sino que se establece una relación directa entre el orden político (el Estado) y el orden doméstico a través del clientelismo político. No quiere decir que los sistemas de seguridad social no sean importantes, pero ellos solo llegan a la fracción de la población que está salarizada (porción que cambia de país a país, considérese la comparación entre Argentina, Colombia y Honduras). Sin embargo, en la segunda posguerra y hasta los años sesenta, los asalariados, a través del sindicalismo tuvieron un papel político y simbólico muy alto, incluso por encima de lo que correspondía desde el punto de vista de peso relativo en la organización social, como resultado de la importancia de los movimientos obreros en el mundo, el auge de la Unión Soviética, los frentes amplios, y el prestigio que en su momento tenía la idea de la vía socialista, en lo cual la Revolución cubana tenía un efecto de demostración para la región en su momento.

### **Imponer clasificaciones**

La política social es una acción que emana desde el poder político hacia la sociedad. Dicho poder clasifica la sociedad en varias categorías (pobres, excluidos, vulnerables, trabajadores, ciudadanos, familias, etc.) para señalar hacia quienes se dirige la acción de lo social, cuál es su posición en la sociedad, cuáles son sus necesidades, cuáles los bienes sociales materiales y simbólicos que deben atender dichas necesidades, cuáles los valores morales y aspiraciones que deben tener las personas, y cuál debe ser su comportamiento social. Se trata de la definición de ese otro hacia donde se dirige la política social, a quien se le quiere modelar su comportamiento (Álvarez S., 2005). La clasificación de lo social, los valores morales invocados, y las representaciones, son una tarea que debe acometer el poder dominante para poder ejercer un dominio, para lo cual necesita imponer la visión del mundo que le interesa porque le es funcional a su dominación. Se trata de impo-

ner una clasificación que represente el orden social como natural, único, y universal, que hace parte del sentido común de la sociedad. Esto es lo que Bourdieu llama la *dominación simbólica*. Lo anterior no quiere decir que existan contrapoderes que se opongan al poder político dominante e intenten imponer otras clasificaciones, que son los contrapúblicos de Nancy Fraser.

Las clasificaciones y representaciones evolucionan a través del tiempo, además de que tienen sus particularidades en cada país y de momento concreto. Tomando la presentación de Álvarez S., tenemos, en su orden cronológico, primero la llamada “economía de la salvación”, del fin de la Edad Media, que surge con la caridad cristiana, en la cual la ayuda permite la salvación de los poderosos y la sujeción de los pobres y desvalidos (categorías utilizadas por Castel). Posteriormente, aparece la beneficencia laica, la cual supone el control de las clases superiores sobre las inferiores, las cuales hay que moralizar y controlar, invocando una caridad laica o legal. En el siglo XVIII, aparece la “filantropía higienista” (aquí se hace referencia a Donzelot) que coincide con la aparición de la sociedad salarial, y la intervención del gobierno en la vida privada (educación e higiene), con una moral filantrópica. A fines del siglo XIX y comienzos del XX, aparecen las políticas bismarckianas definidas sobre los derechos y garantías a los trabajadores, y después de la Segunda Guerra Mundial, las políticas Beveridgeanas y la constitución de la ciudadanía social, que invoca los derechos sociales.

En la actualidad, con las reformas del Consenso de Washington se adoptan las políticas neoasistenciales, que Álvarez S. denomina *focopolítica* haciendo referencia a la explosión de programas focalizados. Aquí, a ese concepto se agrega la privatización de los sistemas de seguridad social. Desde finales del siglo XX, la política social define al ciudadano como un cliente consumidor que accede a través del mercado a los servicios sociales, y en caso de que no tenga las condiciones económicas para dicho acceso, se lo define como pobre sujeto de programas focalizados. Cada uno es responsable de su seguridad social, lo cual se debe combinar con políticas altruistas de asistencia tutelada para quienes no están en capacidad de comprar su seguro.

Un momento importante en este proceso es el paso de la caridad cristiana al concepto de ciudadanía de la revolución liberal de finales del siglo XVIII. El concepto de *ciudadanía* significa un debilitamiento de la relación servil del Antiguo Régimen (*Ancien Régime*) (Álvarez S.), con lo cual se tiende

a una despersonalización de los vínculos sociales, y los programas de asistencia se convierten en asuntos de administración de la autoridad civil.

Las clasificaciones, a las que se acaba de hacer referencia, pasan luego a ser asuntos de expertos, quienes determinan lo social: sacerdotes en la etapa de la caridad; luego psicólogos, trabajadores sociales, médicos, abogados; recientemente economistas. Se busca de esta forma despolitizar lo social presentándolo como un asunto científico, y los expertos son las voces autorizadas encargadas de señalar cuáles son los sujetos que deben ser atendidos, qué deben recibir, qué es lo anormal. El Estado a través de sus expertos tiene el poder de determinar lo que una persona es, lo que tiene derecho a reivindicar, creer y realizar (Álvarez S.).

## **Marco institucional**

La política social se da en un contexto nacional, aunque su ejecución puede darse a través de entidades del orden nacional, local o de carácter privado. En la medida en que significa la provisión de bienes públicos, implica presupuesto público: recaudo de recursos mediante tributación o cobros a los usuarios, y asignaciones de gasto público. Incluso cuando la ejecución es privada, los fondos provienen del presupuesto público, o de cobros que hacen los privados, pero que están regulados por las normas públicas. Un ejemplo de esto último son las cotizaciones obligatorias de seguridad social que recaudan los fondos privados de pensiones; en este caso se trata de un impuesto (recurso público) cuya administración se le cedió a un operador privado.

La política social abarca diferentes marcos institucionales, que incluso se cruzan, como, por ejemplo, en primer lugar, el sistema de protección social; en segundo lugar, las políticas de carácter sectorial, tales como salud, educación, pensiones, vivienda, y asistencia pública; en tercer lugar, políticas orientadas sobre el ciclo vital (infancia y niñez, adolescencia, adultez, tercera edad); y, por último, en cuarto lugar, la adscripción territorial de los programas (nacional o subnacional). Como se puede apreciar es un asunto complejo, que no se puede encuadrar fácilmente en un esquema uniforme porque cada país ha construido históricamente su dispositivo propio.

En su origen, la política social ha sido pública-estatal. Está referida a la relación entre el Estado y el individuo y designa al tipo de ciudadanía social que históricamente se ha construido (lo que no quiere decir que sea una

ciudadanía virtuosa). La política social implica la recolección de recursos públicos a través de la tributación y cargas fiscales<sup>1</sup> para financiar la provisión de los bienes sociales, bien sea en especie o a través de transferencias monetarias. Cuando se trata de operadores privados, estos recaudan cobros y los gastan proveyendo prestaciones sociales, como ejecutores de la política social. Se mantiene el carácter público, porque al hacerlo lo hacen en representación del Estado. Se trata de un asunto de redistribución de los recursos de la sociedad que pasa por mediaciones políticas. Mediante la tributación se extraen recursos a la sociedad, a cada una de las personas, aplicando algún criterio distributivo: lo que gana, lo que tiene, lo que consume, el valor de la transacción monetaria... existen múltiples formas. Cuando se hace gasto social también se aplica un criterio distributivo: el pobre, el trabajador, el ciudadano, la familia, el discapacitado, la madre cabeza de familia... se trata de un proceso redistributivo que está mediado por una relación política y que invoca principios éticos o morales<sup>2</sup>, incluso a pesar de que los neoliberales sueñan con poder eliminar la interferencia política e introducir los elementos de mercado en la asignación. Por ejemplo, los fondos privados de pensiones ¿son independientes de los intereses de los grupos económicos? ¿Tales grupos no ocultan sus intereses bajo la cortina de proclamar las bondades del mercado?

Detrás hay una relación política que conlleva la obligación del ciudadano de pagarle impuestos al Estado a cambio del derecho de recibir unos bienes sociales. El principio de la tributación significa que no hay relación entre lo que se paga y lo que se recibe. Cada uno paga de acuerdo con su capacidad y recibe conforme con su necesidad. La capacidad se puede definir

- 1 O el endeudamiento, pero la deuda finalmente se debe pagar con tributación o emisión monetaria.
- 2 Detrás de las cifras de las finanzas públicas hay criterios políticos. Pero tales criterios no son tan simples como la negociación democrática del presupuesto a través de los organismos de representación popular. No necesariamente existe tal negociación (tiende a haber más dictadura del ejecutivo), y muchos de los recursos están amarrados previamente por normas legales, constitucionales, o contractuales. De hecho, los sistemas contributivos parten del principio de amarrar una renta (impuestos a la nómina) a una prestación social. Lo mismo sucede con los llamados impuestos a los vicios (cigarrillos, licores, juegos de azar, entre otros.) que normalmente están atados a gastos en salud y educación.

de muchas maneras: los ingresos, el patrimonio, lo que se consume, el valor de las transacciones. La necesidad, igual: derechos sociales, seguridad, represión... La combinación depende del régimen político correspondiente, pero se trata de una relación política, y hay un contrato social implícito. En el caso en que el pago fuese proporcional a la cantidad recibida se trataría de una relación comercial, y no se estaría haciendo referencia a impuestos (tributación), sino a precios (mercado). En la medida en que el Estado traslada al mercado la provisión de bienes sociales y la construcción de infraestructura básica está violando el contrato social, y está perdiendo legitimidad para cobrar impuestos, como se intenta mostrar en la tabla 1.

**Tabla N.º 1**  
Contrato social en torno a la fiscalidad

	<b>Deberes</b>	<b>Derechos</b>
<b>Estado</b>	Proveer bienes públicos <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bienes políticos</li> <li>• Bienes sociales</li> <li>• Infraestructura básica</li> </ul>	Cobrar impuestos
<b>Ciudadano</b>	Pagar impuestos	Recibir bienes públicos <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bienes políticos</li> <li>• Bienes sociales</li> <li>• Infraestructura básica</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

Si los privados van a cobrar por prestar servicios tales como la salud, la educación, las pensiones, o si van a cobrar por la construcción y el mantenimiento de las vías, puertos y aeropuertos ¿por qué el Estado reclama el mismo derecho a cobrar impuestos si está renunciando a sus obligaciones?

La provisión privada no quiere decir que no funcionen dentro de un marco institucional, el hecho de que la provisión de los bienes sociales se haga mediante formas mercantiles no significa que el mercado se autorregula (esa es la paradoja). Esto será tratado en la sección sobre “Reformas a la administración pública”. Aun con la apelación que hoy se hace del mercado como el proveedor de los bienes sociales, dicha provisión no deja de ser una acción desde lo político destinada al control social, a garantizar la reproducción del orden social y de la vida. El poder político, incluso en los

casos más extremos de privatización, regula, dirige y controla la política social. Por supuesto hay matices que se verán a lo largo de este trabajo. En el mundo real es necesario entender los procesos políticos que se dan en cada país para comprender la naturaleza de las instituciones que ejecutan la política social.

En la medida que la política social corresponda a una especificidad histórica particular de cada país, también está ligada a especificidad del régimen de acumulación correspondiente. Es fácil decir esto, pero no desarrollarlo. Un Estado de bienestar que canaliza prestaciones sociales universales, con sistemas de reparto en la seguridad social, es consistente con un modelo fordista de acumulación, en el sentido de que la acumulación exige una política de gasto público que incentiva la demanda agregada, lo que se conoce como políticas keynesianas. Una política social que hace transferencias económicas a la población a cambio de la constatación de una condición de pobreza corresponde a un sistema de representación clientelista; por el contrario, un sistema basado en la cobertura universal de todos los sectores con un fuerte componente de los sistemas de seguridad social financiado con las cotizaciones de los trabajadores corresponde a una sociedad con más representación política (así esta tenga un componente corporativo importante), como es el caso de Europa en los años setenta del siglo pasado (Goldberg y Lo Vuolo, 2006, pp. 30-31).

De acuerdo con este razonamiento, ¿a qué corresponde una política social que combina la asistencia social focalizada con la promoción de sistemas de pensiones basados en el ahorro individual y seguros privados de salud? Esta fue la orientación de las reformas latinoamericanas desde las reformas del Consenso de Washington en las dos últimas décadas del siglo xx<sup>3</sup>, y que continúa en algunos países hasta hoy (2018). La constitución

---

3 Cuando se habla de orientación de las reformas del Consenso de Washington no quiere decir que los países que las hicieron en el pasado, o en la actualidad, hayan logrado llegar a ellas al cien por ciento. Se trata de señalar hacia dónde se dirigen las reformas, y qué intereses económicos reflejan. En el mundo real, tales reformas encuentran resistencias, y el resultado final depende del proceso de negociación política. Por esto, para entender un sistema nacional hay que entender qué clase social es la que tiene la iniciativa en las reformas, cuáles son las que se resisten, cómo fue el proceso de negociación. De lo contrario, la realidad se vería caótica porque, de un lado, no se va a encontrar un sistema que refleje de forma pura el

de sistemas de ahorro individual parte del interés de convertir el ahorro pensional de los trabajadores en activos líquidos en los mercados privados de capitales. Se convierte en un mecanismo para aumentar el reducido volumen de los mercados de capitales de los países latinoamericanos. En todo este proceso los mercados de capitales determinan la materialización del derecho a la pensión, con la perversidad que ese derecho está encadenado a un futuro a largo plazo incierto, mientras que los inversionistas aseguran su ganancia en el corto plazo y buscan mecanismos de fuga cuando las condiciones se tornan desfavorables (Goldberg y Lo Vuolo, 2006, pp. 36-39).

La canalización de los ahorros de seguridad social (pensiones, salud y riesgos profesionales) hacia los mercados de capitales privados se combina con subsidio a la demanda que es la forma que toman las políticas de gasto social focalizado hacia los sectores pobres y vulnerables, privatización de la provisión de los bienes sociales, y ajuste fiscal. Estos aspectos están relacionados con el traslado del excedente público a los mercados de capitales. El subsidio a la demanda busca que las entidades que proveen los bienes sociales se financien en el mercado vendiendo servicios, ya que se subsidia al pobre y no a la institución, lo cual es compatible con la privatización. Si los bienes sociales son vendidos no tiene sentido que la provisión la haga el Estado, sino que debe hacerlo el sector privado. Todo esto es compatible con los programas de ajuste fiscal (Giraldo, 2007, 2009). Respecto al ajuste, supone recorte del gasto social en la medida en que la provisión de bienes sociales es gasto público, y el ajuste supone su disminución. Pero no necesariamente el recorte se logra debido a los procesos sociales y políticos en los que se da la reforma. Una cosa es lo que el modelo formula y otra el proceso político mediante el cual se adoptan las reformas.

---

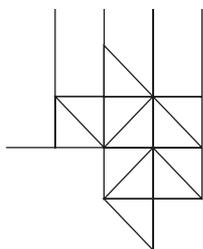
modelo abstracto, y, de otro lado, en la realidad se van a encontrar políticas que combinan expresiones de distintos modelos, por ejemplo, coexistencia de sistemas de pensiones de reparto con los de ahorro individual, subsidios a la oferta con subsidios a la demanda. Por eso, para conocer la política social (y cualquier otro tipo de política) de un país concreto hay que entender las particularidades históricas de su conformación. De un lado, es preciso hacer la abstracción acerca de la política social consistente con un régimen de acumulación, así sea una construcción teórica que no encuentra su expresión exacta y al centavo en una realidad específica; del otro, entender el proceso histórico de la reforma. En este momento la realidad adquiere sentido.

De un lado, en el proceso político las reformas deben negociarse con sectores sociales y políticos que se resisten. Por ejemplo, en las reformas de ajuste de la década de finales del siglo pasado, la clase política latinoamericana aceptó los recortes en el presupuesto nacional (o federal), a cambio de trasladar unas transferencias a los gobiernos locales para ejecutar el gasto social desde lo local. Este fue el proceso de descentralización en la mayoría de los países y como resultado de ello se municipalizaron y aumentaron los gastos en salud y educación. De otro lado, un factor que contribuyó al aumento del gasto social, a pesar de la exigencia de su recorte en el ajuste fiscal, fue que tales programas de ajuste produjeron un aumento de la pobreza a finales del siglo pasado, lo que llevó a una multiplicación de gasto social focalizado. Esta tendencia se prolongó porque además se produjo un proceso de desalarización y precarización del trabajo, que llevó a que los programas asistenciales remplazaran los programas contributivos, debido a que estos últimos se erosionaron como resultado del debilitamiento del vínculo laboral.

La negociación política en torno a los programas de ajuste es un tema que no está suficientemente estudiado, además que cada país tuvo su proceso específico. Generalizando, solo con el propósito de dar una idea, en primer lugar, hay que señalar que las reformas se dieron a partir de los programas de ajuste de la crisis de la deuda externa que se dio durante la década del ochenta del siglo pasado, reformas que a su vez tuvieron etapas y se extendieron a todo el modelo económico, social y político. En otras palabras, la política social no se puede ver aislada de las reformas del Consenso de Washington. En segundo lugar, los programas de ajuste se negociaron con procesos de descentralización municipalista del gasto social, lo cual estuvo atado al giro de transferencias por parte del Gobierno central nacional (o federal), y en la negociación el monto de las transferencias aumentó, y con ellas el gasto social que financiaban. Finalmente, en tercer lugar, muchos sistemas públicos que se suponían debían privatizarse se resistieron a ello gracias a los sindicatos o a ciertos sectores políticos con representación en los órganos colegiados.

Respecto a la desalarización y la precarización del trabajo, la política social ha tenido que salir con masivos programas de mitigación social: transferencias condicionadas, ampliar cobertura en salud y educación para poblaciones pobres, programas de emprendimiento y microcrédito,

comedores populares, entre otros. Estos programas deben ser financiados con presupuesto público lo que lleva a que, a la postre, el gasto social aumente a pesar de la exigencia de su recorte por parte de los promotores de las reformas del Consenso de Washington.



## CAPÍTULO

# 1

## Una crítica a la política social contemporánea\*

**A**trás se señaló que la política social crea unas clasificaciones del mundo social. En la política social contemporánea, que la hemos llamado *neoisistencial*, tales clasificaciones están fuertemente permeadas por el discurso económico neoclásico, el cual supone que la sociedad está compuesta por individuos egoístas autointeresados, y que el comportamiento social es la suma de los comportamientos individuales. El principal autor que introduce esta visión en la política social es Gary Becker (2000), quien intenta explicar el comportamiento social desde la racionalidad económica neoclásica, y desde esa perspectiva explicar la familia, la religión y todas las instituciones que aparentemente no serían económicas (Bourdieu, 2000). Dice Becker que “la competencia es el fundamento de la calidad de vida y está vinculada a los aspectos más trascendentes de la existencia humana desde el punto de vista educacional civil, religioso y cultural, además del económico” (p. 10).

Desde la misma orilla ideológica se señala que las relaciones entre los individuos en el mercado tienen unos costos de transacción que deben estar mediados por unas instituciones, lo que da origen a la *nueva economía*

---

\* Este capítulo es una versión actualizada y ampliada del artículo “Política social contemporánea” publicada en el libro *Política social contemporánea en América Latina. Entre el asistencialismo y el mercado* de César Giraldo (editor). Editorial Desde Abajo, Bogotá 2013.

*institucional*, cuyo principal exponente es Douglas North. Todo este enfoque es conocido como *institucionalismo de elección racional* donde la política pública, incluida la social, es un asunto de coordinación que permite resolver los fallos del mercado, tales como asimetrías de información (Stiglitz), externalidades y monopolios (Stigler). El pensamiento económico neoclásico supone una sociedad compuesta por individuos egoístas racionales (maximizadores) que interactúan en el mercado. La utilización de las categorías neoclásicas, en parte, responde a las siguientes razones: 1) darle coherencia conceptual a las categorías, 2) porque existe el interés de presentar al mercado como un orden natural, y 3) porque es útil a la promoción del individualismo. Dado que el discurso neoclásico es utilizado ampliamente en la construcción de las categorías contemporáneas de las ciencias sociales, y en este caso, la política social, se hace necesario analizar cómo tal visión ha permeado las categorías, para posteriormente deconstruirlas. El no hacer este ejercicio conduce muchas veces a que proyectos políticos alternativos terminen cayendo en las ideologías que decían combatir simplemente por el hecho de no comprender lo que hay detrás.

## **El pensamiento neoclásico**

En esta sección se van presentar las principales categorías teóricas que son utilizadas para construir el discurso de la política social contemporánea. Como se indicó atrás, la política social implica una clasificación del mundo social, de manera que es preciso conocer las categorías que se invocan para esa clasificación. La necesidad de clasificar el mundo no es solo una característica de la política social, es una necesidad de todas las ciencias, pero en este caso dicha clasificación se vuelve crucial porque debe responder sobre quiénes son objeto de la política social, cuáles son sus necesidades, y cuál debe ser su comportamiento moral.

En la construcción del discurso contemporáneo de la política social tiene un peso marcado la visión de la economía neoclásica, como se dijo, donde en el comportamiento humano prima el *homo economicus*: individuo egoísta autointeresado y maximizador (Foucault, 2007/2004) que actúa con una racionalidad instrumental, es decir, utiliza los diferentes medios para satisfacer sus necesidades. El enfoque neoclásico, el fundamento en

lo económico del neoliberalismo<sup>1</sup>, y su expresión en la política social, que aquí se ha llamado neosistencialismo, genera una forma de dominación simbólica que va más allá de crear unos límites al comportamiento de los individuos y avanza hacia “conducir la conducta” de los gobernados. Se trata de una técnica de gobierno que permite la “libertad” de acción de los gobernados. Este sistema de ideas se basa en una gama de términos directamente relacionados con la necesidad de incluir y hacer partícipes a los pobres-excluidos de las “bondades” del desarrollo capitalista (Blanco, 2010, p. 260). Busca inducir los deseos de la población en lugar de limitarlos, de regular las opiniones en lugar de controlarlas: dejar hacer, dejar pasar (Castro-Gómez, 2010, pp. 86-87). De “gobernar los deseos, intereses y opiniones” (Castro-Gómez, 2010, p. 91). El ascenso del neoliberalismo, en su versión estadounidense, introduce el concepto del *cálculo de intereses* en la esfera social. El discurso económico neoclásico es introducido en el ámbito de la familia y de los comportamientos sociales. La introducción de la racionalidad neoclásica en lo social es una de las diferencias significativas de la visión neoliberal con respecto a la visión liberal clásica y socialdemócrata. En ellas, lo social no estaba regido por la racionalidad mercantil, y el individuo ciudadano en lo social tenía una relación política frente al Estado sujeta a un esquema de derechos y deberes. En el neoliberalismo esa relación es de carácter mercantil y está mediada por intereses egoístas que condicionan la actuación del ciudadano cliente consumidor.

Cada individuo vale por su propio interés, de manera que debe actuar en el contexto del mercado, para lo cual deben existir reglas que permitan que las transacciones contractuales sean cumplidas. El sujeto social se lo concibe como la sumatoria de individuos racionales (que buscan maximizar su beneficio), que interactúan mediante contratos, y el bienestar social es la sumatoria aditiva de las satisfacciones individuales, el cual se logra mediante la expresión de las preferencias de los individuos a través del mercado. En la medida en que se dan relaciones de intercambio en el mercado,

---

1 El discurso neoliberal apela a categorías neoclásicas para explicar lo económico. Pero ello no necesariamente es cierto en la dirección contraria, es decir, que un enfoque neoclásico conduce a posturas neoliberales, porque, así como puede hacerlo, desde esta postura se puede defender la intervención del Estado cuando el mercado presenta fallas.

los individuos logran maximizar su satisfacción personal, que es la vía para la maximización colectiva.

Cuando se analizan las políticas públicas desde la perspectiva de las relaciones de intercambio entre agentes racionales, los elementos políticos, sociales o culturales son presentados como irracionales (Vargas, 2006) o máscaras que ocultan grupos organizados que se quieren apropiarse de rentas a través del Estado. El desconocimiento de los elementos políticos, sociales y culturales crea un vacío en la visión neoclásica acerca de la relación entre los individuos mismos, y de los individuos con los elementos y la naturaleza. Ese vacío se llena con las instituciones, que es lo que da origen a la llamada nueva economía institucional. Si bien esta visión viene desde los años treinta, cuando Ronald Coase introdujo el concepto de los *costos de transacción*, la importancia de esta escuela en el diseño de los marcos institucionales se da a partir de los años setentas. Aquí no se va a desarrollar este aspecto. Lo que se quiere destacar son los valores ideológicos que se introducen en el colectivo social, o lo que Bourdieu llamó la dominación simbólica. La visión contractualista que se deriva de esta visión es compatible con la promoción del individualismo del que se viene hablando, y que se interioriza en las personas y las instituciones. En este contractualismo, desempeñan un papel central los costos de transacción y las instituciones. La interacción humana tiene unos costos (por ejemplo, búsqueda de información y negociación) y las instituciones vienen a ser una creación humana para disminuir la incertidumbre que se genera en dicha interacción. Las instituciones, para North (1991), son las reglas de juego que regulan la interacción humana, las cuales pueden ser formales o informales, es decir, estar escritas o no estarlo. El respeto a las reglas es lo que viene a constituir el capital social. Un bajo nivel de capital social, que significa un bajo nivel de respeto a las reglas de juego y ausencia de confianza, tiene un efecto negativo sobre el desempeño económico porque obstaculiza el papel asignador del mercado. El capital social está ligado a las instituciones. Es mediante un marco institucional que los agentes económicos realizan transacciones. En la medida en que ese marco permita al mercado cumplir de forma adecuada el papel asignador, los individuos maximizan sus preferencias. La sociedad también maximiza porque es la suma aditiva de las preferencias individuales.

## **Bienes públicos**

Un aspecto de la economía neoclásica que es importante tener en cuenta, en la construcción del marco teórico de la política social, es el de los bienes públicos, que desde esa perspectiva son bienes que no pueden ser provistos por el mercado, o son provistos de forma inadecuada. La provisión debe hacerla el Estado, o si la provisión es privada debe tener una regulación especial. Este es el caso de los bienes sociales, los cuales tienen un beneficio social (externalidad positiva) que no se expresa en la transacción privada. Si la provisión se hiciera solamente a través de la transacción de agentes privados en el mercado, la oferta de los bienes sociales sería menor a la socialmente deseable.

Esta definición de lo público es muy reduccionista porque lo público termina haciendo referencia a fallos de mercado, es decir, a bienes que por su naturaleza no pueden ser provistos de forma adecuada en un mercado de libre competencia. No hace referencia a la definición de lo público en los campos del interés general, lo popular, lo democrático, lo colectivo, lo común, la opinión pública; categorías que llevarían el análisis a un plano político. Sobre esto se volverá al final de esta sección, por ahora, y con fines expositivos, se presentará el enfoque ortodoxo que apela a las categorías neoclásicas, el cual aborda el tema desde la elección racional de los agentes (*Rational Choice*), de los actores sociales (*Public Choice*) y la teoría de los contratos, a la que se hizo referencia en la sección anterior.

Existen tres tipos de bienes que por su naturaleza adquieren el carácter de públicos: bienes públicos puros, bienes preferentes y monopolios naturales. Los dos últimos son los que son más pertinentes para comprender la concepción de los bienes sociales, desde la perspectiva neoclásica. Los bienes públicos puros son aquellos que no pueden ser provistos por el mercado porque carecen del principio de exclusión. La exclusión significa que su uso excluye a otras personas, característica indispensable para poder transferir derechos de propiedad. En particular, un bien que no presente estas cualidades no puede ser objeto del intercambio, no se puede transar en el mercado y no tiene la posibilidad de asignársele un precio (Musgrave y Musgrave, 1992, p. 52). En este tipo de bienes no existe un derecho de propiedad claramente definido que se pueda asignar a un individuo

determinado. En consecuencia, estos bienes tienden a financiarse a través del erario. Tal es el caso, por ejemplo, de la defensa nacional, la policía, el sistema judicial, y la gestión macroeconómica, las aceras (veredas) públicas. Un texto estándar de microeconomía desarrolla este concepto. Aunque a algunos bienes públicos puros se les puede introducir el principio de exclusión poniendo una restricción a su uso, como por ejemplo el encerramiento de un parque para cobrar un precio a la entrada, o colocando una valla en una carretera para cobrar un peaje. Sin embargo, la justicia y la seguridad seguirán siendo bienes públicos puros.

Los bienes preferentes son aquellos que sí tienen el principio de exclusión, razón por la cual pueden ser ofrecidos en condiciones de mercado, pero tienen un beneficio social que no se expresa en la transacción privada. Tal es el caso de la educación, la salud, los servicios públicos domiciliarios, la cultura, el deporte, entre otros. Se trata de bienes sociales. Ese beneficio social se lo conoce como externalidad positiva. De acuerdo con la racionalidad neoclásica, cuando los bienes presentan externalidades positivas<sup>2</sup> en el consumo o la producción generan una brecha entre los precios de mercado y la valoración social. En consecuencia, aunque el sector privado los pueda proveer, no lo hará en la cantidad deseable desde el punto de vista social. Los mercados privados tienden a ofrecer muy poco en comparación con la cantidad que se ofrecería si todas las preferencias individuales pudieran ser captadas plenamente por el mercado privado (Hemming, 1991, pp. 22-30; Musgrave y Musgrave, 1992, cap. 4). Para poner un ejemplo, en el caso de la educación, el beneficio privado está determinado por una diferencia entre costos e ingresos para el establecimiento educativo que lo provee, y el supuesto mayor ingreso que recibirá en el mercado la persona que recibe la educación. Sobre estos dos cálculos el mercado puede llegar a un equilibrio entre la oferta y demanda educativa. Este equilibrio implica que quien no tiene capacidad de pago no recibiría educación. Sin embargo, el hecho que todos los ciudadanos de un país tengan educación genera un beneficio social colectivo, el cual, en este caso, no se estaría expresando en la transacción privada. Aquí habría una externalidad positiva, y sobre esta base se podría contemplar la posibilidad de un subsidio o de una provisión pública.

---

2 Las externalidades negativas vienen a ser los costos sociales que tampoco se expresan en las transacciones privadas, como es el caso de la contaminación.

Estos son los criterios con los cuales el enfoque neoclásico tradicional justifica la provisión estatal, bajo el argumento de que su intervención lleva a corregir las fallas del mercado. No obstante, desde la perspectiva neoliberal, esta es una posición ingenua, porque hay que considerar también las fallas de la intervención estatal, que pueden ser más graves que las fallas del mercado que se pretenden corregir. Así lo ha señalado el Banco Mundial, y esto es lo que marca la diferencia del enfoque neoclásico tradicional con el enfoque neoliberal actual. Este postulado es planteado por la escuela del Public Choice. Es por esto, que las políticas que se promueven en la actualidad propenden por el desmonte de la provisión pública y reemplazarla por provisión privada con regulación estatal. La regulación es necesaria en la medida en que se trata de mercados con fallas que no pueden llegar al óptimo de forma automática. De manera que el Estado pasa de proveedor a regulador. Con el objeto de aproximar la provisión de estos bienes a las condiciones del mercado, es preciso asignarles un precio (deben ser vendidos), con lo cual se producirán menores distorsiones y se contribuirá a una asignación más eficiente de los recursos públicos. Esto se logra a través del autofinanciamiento y los subsidios a la demanda. Se financia el acceso no la institución que provee el servicio, la cual debe obtener los recursos vendiendo servicios. El Estado ya no debe proveer directamente los bienes y servicios en los cuales el mercado presenta fallas a través de un subsidio a la oferta. Dicho subsidio significa que el Gobierno financia los insumos que demanda la prestación de los bienes y servicios, tales como los salarios de servidores públicos, el mantenimiento de las instituciones, y la construcción de la infraestructura necesaria para la provisión del bien o servicio.

En vez de justificar la intervención del Estado sobre la base de las fallas del mercado, se trata, más bien, de crear las condiciones para que los mercados funcionen de manera adecuada, es decir, que los precios sean el instrumento para la asignación de los recursos. Es en este sentido que se plantea la necesidad de crear “cuasimercados” para la provisión de los servicios sociales. Como señala Molina:

De sistemas donde el proveedor era prácticamente único y público, se quiere pasar a sistemas con multiplicidad de oferentes. Para generar múltiples proveedores, y dado que el sector público es el principal financiador de los servicios sociales, sus recursos pueden ser ubicados en organizaciones que puedan ser incluso privadas. (1999, p. 15)

## **Lo público en la política social**

Anteriormente se indicó que el enfoque acabado de presentar es reduccionista, porque lo público termina siendo referido a fallos de mercado. Desde una visión más amplia se puede hacer la pregunta sobre el carácter público de la política social. Dicha política es una política pública. La palabra *pública* es una expresión tácita, ya que cuando se menciona la política social, se quiere decir *política pública social*. Pero ¿qué quiere decir una política pública? Tradicionalmente se piensa que es pública porque emana del Estado, pero esta concepción no da cuenta de que el sector privado de manera creciente ejecuta la política pública social, al igual que otras políticas, como por ejemplo, la construcción y mantenimiento de la infraestructura básica. La ejecución de la política social se ha tercerizado, al igual que sucede en general con las funciones del Estado y la organización de las empresas privadas. Aparece, entonces, la categoría *público-privado*.

Si no es el carácter estatal el que define lo público de una política pública, ¿de dónde surge dicha connotación? Surge del hecho de que la sociedad se hace preguntas políticas sobre determinado tema, y en esa medida adquiere la connotación pública; se trata de un asunto que interesa a la opinión pública, como lo señalara Habermas. Por ejemplo, el hecho de que en algunos países los seguros de salud sean privados no significa que se escapen al escrutinio de la opinión pública, aun a pesar de que los grupos económicos que controlan los seguros, a su vez, controlen los medios de comunicación. Siempre habrá canales mediante los cuales la sociedad se manifieste, así tales canales tengan que hacerse por medios no oficiales. Un ejemplo es el debate sobre la salud que se dio a inicios de la primera administración de Obama en Estados Unidos. Esta visión de lo público contrasta con la visión neoclásica que es la que permea la visión neoliberal.

## **Escasez de recursos**

Uno de los principios de la escuela neoclásica es el de la escasez de recursos. La economía es definida como la asignación de los recursos escasos. A su vez, donde los recursos son más escasos son más productivos, en razón de la ley de rendimientos decrecientes. El mercado de forma automática y anónima reorientará los recursos desde donde son más abundantes, y al

mismo tiempo menos productivos, hacia donde son más escasos y al mismo tiempo más productivos. Donde hay pobreza es donde los recursos son más escasos, de manera que dirigir hacia allí los recursos públicos significa orientarlos donde son más productivos.

La escasez se invoca, en primer lugar, para señalar que la política social debe focalizar el gasto social donde más se necesita; se trata de reorientar el gasto, no de gastar más. En segundo lugar, también para señalar que los derechos sociales están sujetos a restricciones presupuestales, y por tanto están condicionados a los recursos disponibles (“*conditional oportunities*”) (Bustelo, 1998). Comenzando por este segundo tema, se afirma que la política social significa gasto público y por tanto es déficit fiscal, lo que convierte el tema en un asunto de economistas, los cuales a su vez deben velar por la disciplina fiscal. Esta visión oculta no solo el carácter político de la política social, sino del presupuesto público mismo. Aducen que el tema económico es un asunto de expertos, ya que los políticos solo buscan aumentar el gasto público que es lo que les da dividendos electorales (ver escuela del *Public Choice*), por tanto hay que excluirlos de las decisiones presupuestales.

El debate se lo presenta dentro de las restricciones macroeconómicas. Dentro de esta lógica se señala que las decisiones judiciales en la dirección del cumplimiento de los derechos sociales tienen un costo fiscal, y se critica a los órganos judiciales por no tener en cuenta dicho costo en sus fallos. El problema es que no mencionan que también tiene costos fiscales la deuda pública en razón de que el presupuesto debe recurrir a acreedores privados para su financiamiento, como consecuencia de la renuncia de la soberanía monetaria al independizar la banca central del poder político; que las privatizaciones dejan los pasivos a cargo de las finanzas públicas (tal es el caso de las pensiones) y trasladan hacia el sector privado ingresos públicos que dejan de financiar al Estado; y que en el caso de Colombia la solución por la vía militar del conflicto armado tiene un costo fiscal importante. Todos estos rubros implican un debate político del presupuesto público, el cual se quiere ocultar para no entrar a cuestionar la institucionalidad construida al respecto.

La visión de que las decisiones económicas deben salir de la esfera política se expresa en la autonomía de los bancos centrales y en la mayor jerarquía que se le da a la autoridad fiscal (ministro de Hacienda o su equivalente) en materia del presupuesto público. En el presupuesto se coarta la injerencia del Congreso o Parlamento y se establecen reglas numéricas para

controlar el monto del gasto (Giraldo, 2007). En el fondo, se trata de decisiones políticas pero que se excluyen del escrutinio y debates públicos, es decir, se sustraen del proceso democrático. Estas decisiones son tomadas en los despachos de los ministerios de la hacienda pública y de la banca central, de un lado, y de los acreedores del Estado del otro. En esos despachos se están tomando decisiones políticas ocultas, que consultan los intereses de los acreedores, pero no los de la sociedad, y se pretende hacer pasar las decisiones como de carácter técnico, despolitizado.

Este tipo de reformas promueven leyes que ponen límites cuantitativos al gasto público, y se catalogan como responsabilidad fiscal, regla fiscal, sostenibilidad fiscal, y otros nombres similares. Se señala que la estabilidad fiscal y macroeconómica es un bien público, de tal forma que hay que ponderarlo también frente a los otros bienes públicos, en este caso los bienes sociales. De manera que la ley y la Constitución (dependiendo del rango que se lo coloque a la norma) no pueden ir más allá en los derechos sociales que lo que la sostenibilidad fiscal permita, y el tema desde esa perspectiva se lo presenta como un asunto económico.

El otro aspecto de las restricciones fiscales, en cuanto a la política social, es el planteamiento, señalado atrás, de que los recursos deben focalizarse en los sectores más necesitados, porque es allí donde el gasto social tiene más impacto. Los recursos públicos deben llegar a los realmente necesitados, quienes por su condición económica no pueden satisfacer sus necesidades básicas. No deben llegar a quien puede por sus propios medios satisfacer esas necesidades. Esta forma de asignación permite combinar la política social con el recorte del gasto público a fin de propender por una situación fiscal sostenible. En este sentido, la focalización es un mecanismo que ayuda a los gobiernos a resolver los dilemas de reasignación de partidas presupuestales, los cuales implican retirar fondos de un área o sector para asignarlo a otro, antes que recurrir a incrementos globales de gasto (Naím, 1995). De manera que el enfoque con relación al gasto social es que no se trata de un problema de magnitud, sino de reasignación hacia los más necesitados, mediante la focalización. Desde el punto de vista ético, se invoca el principio del *maximin* de Rawls (maximizar el bienestar de quien está en la peor situación en la sociedad), o el de dar un tratamiento preferente a los más débiles de Sen.

## **Eficiencia versus equidad**

La teoría económica neoclásica señala que cualquier asignación de recursos que altere la asignación del mercado tiene costos en eficiencia. El mercado lleva de forma natural a la eficiencia, bajo el supuesto de competencia perfecta. De aquí se deriva el planteamiento de que las políticas sociales redistributivas, en la medida en que alteran la asignación del mercado, disminuyen la eficiencia, y por tanto tienen un costo económico negativo el cual se expresa en un menor crecimiento económico. Como se ha vuelto un lugar común en una gran cantidad de textos que “el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para reducir la pobreza”, y dado que las políticas redistributivas atentan contra el crecimiento, el corolario que se deriva es que las políticas redistributivas podrían no contribuir a reducir la pobreza. También las políticas redistributivas son cuestionadas con la afirmación de que no se puede cuantificar su impacto sobre el bienestar social, porque al redistribuir no se puede comparar el bienestar que pierde a quien se le disminuye el ingreso o riqueza respecto al bienestar que gana a quien se le aumenta. No se puede comparar porque los grados de satisfacción de cada persona no se pueden medir en términos cardinales (medibles en un escala numérica ascendente-descendente) respecto a los grados de satisfacción de otra persona. La satisfacción es algo íntimo cuya intensidad no se puede expresar en una tabla medible y comparable.

Para resolver este *impasse* se adopta el óptimo paretiano. Aquí no se va a explicar su desarrollo formal, remitimos a los lectores a los textos de microeconomía o economía del bienestar. Lo que se quiere señalar es que dicho concepto se construye a través de comparaciones de combinaciones de bienes que son indiferentes en términos de bienestar a cada individuo y sobre ello dos individuos pueden negociar en el mercado para que cada uno logre en el intercambio la canasta de bienes que le permita llegar al mayor bienestar (la curva de indiferencia más alejada del origen). Con todo, existen dos problemas de entrada. De un lado, la dotación inicial de factores está predeterminada de antemano, de manera que la combinación de curvas de indiferencia puede darse entre un pobre y un rico, sin entrar a preguntarse por qué los dos parten de puntos tan distantes, o entre dos prisioneros que están en condición de mayor igualdad, pero sin entrar a preguntar por qué están en la cárcel. Del otro, el modelo solo trabaja con

dos individuos, pero pretende sacar conclusiones para la sociedad en su conjunto, que como se sabe es un asunto más complejo que la suma aditiva de comportamientos individuales.

La conclusión final, en términos de bienestar de la metodología paretiana, es que finalmente tampoco se puede sacar conclusiones de bienestar cuando se hace una redistribución, aunque sí se puede afirmar que cuando se aumenta la provisión de bienes de uno de los individuos, sin disminuir la de los demás, el bienestar de ese individuo aumenta sin reducir los de los demás, con lo cual se puede afirmar que el bienestar general aumenta. A partir de este punto, surge la propuesta de aumentar la asignación de quien se encuentre en la situación más desfavorable en la sociedad, esta es la propuesta del *maximin* (abreviación de *maximum minimorum*) de Rawls. En este punto hay un debate en los liberales acerca de si se debe hacer redistribución en las dotaciones iniciales. El espectro va entre distribuir unos mínimos, o distribuir la totalidad de la riqueza. La visión liberal se va por los mínimos (de lo contrario dejaría de ser liberal, sería socialista), aunque también cabe la discusión acerca de qué se entiende por esos mínimos.

Se trata de que los seres humanos tengan un mínimo de dotaciones iniciales y una igualdad en el trato (justicia conmutativa) (Gallardo, 2007c). La igualdad de oportunidades, o el *maximin* es lo que proporciona fundamento conceptual a la política de lucha contra la pobreza, en el sentido de que los recursos se dirigen hacia aquellos que más los necesitan, o los que carecen de oportunidades en el lenguaje de Sen. Se trata de que haya igualdad al principio. Este enfoque es diferente al de señalar que la igualdad se dé al final, es decir, que el Estado debe hacer una redistribución posterior a la asignación al mercado a través de las finanzas públicas, buscando una mayor igualdad al final. Desde esta perspectiva, el Estado hace una asignación secundaria, entendiendo que la asignación primaria la hace el mercado. Pero se dice que esa asignación secundaria tiene costos de eficiencia, como se señaló.

En cuanto al tema del crecimiento económico como requisito para la disminución de la pobreza (declaración que aparece en documentos del Mercosur, la OEA, la CEPAL, el BID, reuniones de presidentes latinoamericanos), la pregunta que surge se refiere a las condiciones que permiten ese crecimiento. Un concepto que ha promovido el Banco Mundial y la OCDE es el del crecimiento pro-pobre (*growth pro-poor*), que hace referencia a que

el ingreso de los pobres crezca de manera más rápida de lo que sucede con el crecimiento global de la economía. Pero, en el fondo, la política social es posterior a las políticas que garantizan el crecimiento, y ¿cuáles son esas políticas en la visión de sus promotores?: las reformas del Consenso de Washington: flexibilización laboral, apertura de los mercados, privatización, disciplina fiscal, y estímulos a la inversión privada, entre otros. Respecto a la flexibilidad laboral, comenta Boltvinik:

El Banco Mundial procede como si el problema de la pobreza fuese un problema de empleo, y éste un problema de distorsiones en el llamado mercado de trabajo [...] se puede proponer cualquier política que tienda a reducir la pobreza siempre y cuando no contradiga el marco global del nuevo modelo económico y las reglas de asignación eficiente de recursos que la economía estándar (neoclásica) señala. (1994, p. 202)

El crecimiento como requisito necesario para reducir la pobreza se puede explicar con la comparación del tamaño de la torta (tarta). No se trata repartir la torta de la renta o de la riqueza nacional, porque se altera la eficiencia, lo que a la postre lleva a una reducción del tamaño de la torta y en consecuencia una reducción del total a redistribuir, y del total del producto. De lo que se trata es de respetar la distribución inicial, pero que los pobres accedan a la dotación mínima de capital humano, que los hace más productivos lo que les permite una remuneración mayor a través del mercado y al ser más productivos el producto aumentará y los pobres participarán en la distribución de ese producto adicional. El mayor capital humano es lo que les permite incluirse dentro del mercado, y cambiar la situación de excluidos. Siguiendo con el símil se obtiene una torta más grande, y se reparte la porción en que aumentó.

### **Capital humano<sup>3</sup>**

Las categorías neoclásicas señaladas atrás dan una visión estática del problema. Desde una perspectiva dinámica, el crecimiento económico depende de la acumulación de capital (inversión), en un marco económico

---

3 Una parte de esta sección fue tomada de los desarrollos de Marcela Agudelo en el libro *Política social contemporánea en América Latina*. (2013).

adecuado: libertad de los mercados y disciplina macroeconómica. La inversión se puede hacer en capital físico, financiero, o humano. Capital humano hace referencia a que la productividad del ser humano está en función de su educación y salud. La categoría *capital humano* y su efecto sobre el crecimiento económico fue incorporada por Theodore Schultz y Becker a finales de la década del sesenta del siglo pasado, e incorporada en los modelos de crecimiento (endógeno) por Lucas y Romer, dos décadas más adelante. El capital humano se vuelve una variable explicativa del cambio técnico que a su vez es un determinante del crecimiento económico. La educación es la variable clave en el capital humano. Si bien existen gastos públicos en otros rubros que aumentan el *stock* de capital humano incorporado en las personas, como son los gastos que inciden positivamente en la salud, es la educación la variable que más ha sido tomada en cuenta. Se afirma que todo gasto público que fortalece las capacidades productivas del ser humano es gasto en capital humano, y por tanto es gasto social. Lo mismo se afirma con el gasto dirigido a fortalecer las instituciones, el cual es considerado gasto en capital social, y por tanto también es considerado como gasto social. Ambos rubros también pueden ser llamados inversión social, en la medida en que están dirigidos a aumentar los *stocks* en capital humano y capital social.

Capital humano significa que las personas son productivas en la medida en que tengan incorporado dicho capital. Esta visión tiene dos connotaciones. La primera, que el individuo es visto como un factor de producción en una economía de mercado. La segunda, que el valor se genera a través del capital que tienen incorporadas las personas. No es el trabajo lo que genera valor, sino el capital humano del cual disponen los trabajadores. Es el capital el que crea empleo y riqueza, por esto la política pública debe favorecer las condiciones de la acumulación de capital, es decir, debe favorecer a quienes hacen inversión, quienes son los que aumentan el *stock* de capital. En este sentido, se le deben dar todas las garantías al capital. Por otro lado, se debe flexibilizar el trabajo. El empleo se genera en la medida en que se aumenta el capital. Se trata de darle una vuelta al llamado que se hace en el Manifiesto del Partido Comunista, que reclamaba las garantías para el trabajo, no para el capital.

La flexibilización del trabajo se traduce en la política de empleabilidad. El empleo es el resultado de la inversión, que es la que hay que garantizar para que haya empleo. En el caso del empleo, lo correcto es hacer que

las personas sean empleables, y ello depende, de un lado, de que adquieran capital humano, y de otro, de que el mercado sea dinámico, es decir, de que no adolezca de rigideces (que es el nombre que se le da a los derechos laborales). Este es el discurso de las reformas desde la segunda mitad de la década del ochenta, del siglo pasado. Esta formulación ha tenido que ser reelaborada porque, a pesar de las reformas en la dirección de la flexibilización laboral y tratamiento favorable al capital, el mejoramiento del empleo no se ha visto llegar. A raíz de esto, las políticas pasan a promover la creación de autoempleo a través de los programas de emprendimiento.

El emprendimiento, como se verá más adelante, parte de dotar al trabajador de un capital “semilla” o del acceso a un microcrédito que le permita financiar una actividad empresarial, con la cual generará los ingresos para su sostenimiento. Los recursos financieros permitirán acumular en capital físico, el cual, junto con el capital humano que se adquiere con la capacitación harán posible la generación de un autoempleo a través del emprendimiento. Desaparece el concepto de explotación porque los ingresos del “trabajador” son el rendimiento que ha hecho en capital humano o capital físico (en el caso de una microempresa). El trabajador mismo es un capitalista que está dotado de unas competencias que vienen a ser su capital humano (Castro-Gómez, 2010, pp. 202-212). Sobre el emprendimiento se volverá en la segunda parte de este trabajo.

## **Categorías derivadas**

### ***Reformas a la administración pública***

La reforma de la administración pública que se ha venido presentando se la conoce con el nombre del *new public management*, gerencia o gestión públicas, que aquí la denominaremos de forma genérica como gerencia pública. Esta tendencia consiste en la introducción de las prácticas mercantiles dentro del Estado. Esto significa un cambio respecto al modelo weberiano, que aquí se llamará administrativo. Este modelo consiste en una organización piramidal del Estado, basada en el principio de la autoridad y el cumplimiento de normas y procedimientos. Es calificado como una forma obsoleta de administración del Estado, que se concentra en la formalidad de los procesos sin importar el resultado final de la administración pública.

Se señala que este modelo termina por defender los intereses de los burócratas (los funcionarios públicos), cuya inclinación es la permanencia en el puesto independientemente de los resultados o la razón de ser de las funciones que desempeñan.

Para corregir dichas fallas se propone reforma de la administración pública hacia la gerencia pública. Una presentación esquematizada de las reformas de la administración pública la provee el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 1998), que se convirtió en el manifiesto para la región. Se puede afirmar que la gerencia pública hace parte de las reformas del neoliberalismo contemporáneo, en el sentido que desde la perspectiva del liberalismo clásico el Estado es una estructura de poder jerarquizada por fuera de la lógica del mercado. En la visión liberal clásica el mercado es el espacio de las transacciones entre agentes privados, pero no es el espacio del Estado, porque en este campo las relaciones con los agentes privados están mediadas por instituciones políticas. Con la gerencia pública se introducen criterios gerenciales en la administración de lo social, de manera que los rectores de los establecimientos educativos o los directores de los hospitales se vuelven gerentes que deben maximizar la rentabilidad financiera. Su función es facturar y reducir costos. Para ellos el alumno (o sus padres) y el paciente son clientes; el docente o el médico, insumos. Y la educación y la salud servicios que deben ser provistos en condiciones de eficiencia mercantil: atender más clientes al menor costo.

Se trata de introducir las prácticas mercantiles privadas en la administración pública, que es lo que Omar Guerrero (2004a) ha señalado como endoprivatización, para distinguir el proceso de la exoprivatización, que consiste en la venta al sector privado de instituciones estatales. Los procesos de privatización que se han acometido en la región invocan el principio de separar las decisiones políticas de su ejecución. Como señala Guerrero, “separar los remos (prestación de servicios) del timón (hechura de decisiones)” (2004ap. 238). El principio es que debe haber una separación entre la formulación de las políticas y su ejecución. Los órganos de dirección delegan las tareas a entidades ejecutoras, que pueden ir desde entidades públicas autónomas (incluidos los Gobiernos locales) hasta el sector privado. La ejecución de la política pública, en este caso la social, debe ser implementada por terceros (el llamado tercer sector): ONG, organizaciones comunitarias o religiosas, o el sector privado. Cuando se hace directamente

a través de la administración pública esta se desagrega en pequeñas unidades operativas que se vuelven receptoras de las preferencias de los clientes, de quienes reciben pagos directos por los servicios recibidos (que sustituyen a los impuestos). Se crean cuasimercados dentro de la administración pública y las entidades públicas dejan de ser dependencias burocráticas para pasar a ser entidades que compiten “por el cliente por obtener más negocio” (Barzelay, 1998, p. 47). Se crea un Gobierno empresarial (Guerrero, 2004a p. 238), en donde las entidades públicas pierden la protección monopólica del Estado y deben competir entre ellas o con el sector privado (Guerrero, p. 65). La competencia entre entidades públicas se garantiza mediante los procesos de descentralización. Se busca de esta forma atacar el atrapamiento del Estado por burocracias depredadoras rentistas (*rent seeking*), obligándolas a ser eficientes mediante la competencia. Los ejecutores (bien sea dependencias públicas o agentes privados) deben competir por los recursos, y estos son asignados de acuerdo con las metas cuantitativas, y el control posterior se hace contra los resultados cuantitativos establecidos. La relación se administra mediante contratos o convenios entre los diferentes entes de la administración pública, o con agentes externos, bien sea privados o del tercer sector.

La relación entre el Estado y los ejecutores se plantea en términos de *principal-agente*. Esto es lo que se conoce como *teoría de la agencia*, y su objetivo consiste en el diseño de mecanismos que le permitan al principal garantizar que el agente cumpla con la tarea que se negocia mediante un contrato. Este tema fue planteado desde Adam Smith en el siglo XVIII acerca de la relación entre el accionista (principal) y el administrador (agente). El tema es desarrollado desde los años 30 del siglo XX por Berle y Means (Vargas, 1999). y posteriormente por Jensen y Meckling (Jensen y Meckling, 1990). Lo que aquí interesa es la extensión política del concepto: en este caso el principal son los ciudadanos (a manera de accionistas) y el Gobierno es el agente. A su vez, en el caso de la ejecución de la política pública, el principal es el Gobierno, el agente son los ejecutores de dicha política: ONG, sector privado, Gobiernos locales, organizaciones sociales, comunidades religiosas. La política pública termina convirtiéndose en un manejo de contratos o convenios que contienen reglas y estímulos económicos para que los agentes ejecuten las acciones que implican tales políticas. A su vez, en cuanto a los individuos receptores de las acciones de la política social, según Fleury

(2009), se trata “del diseño e instrumentos de manejo de los subsidios que permitan incentivar los comportamientos deseables de parte de los agentes” (Fleury, 2009, p. 29). En un esquema de esta naturaleza, señala Fleury, se dice que es más eficiente el ejecutor privado que el estatal, ya que las burocracias públicas actúan con una lógica diferente que atenta contra la eficiencia. Se trata de romper los monopolios públicos e introducir la competencia.

El Estado pasa de proveedor a regulador. El concepto de que el Estado debe garantizar la provisión de bienes sociales y la infraestructura básica se basa en el postulado de crear las condiciones para que ello se dé, no de proveerlo directamente. Como dice Jordana (2006):

Los instrumentos de las políticas de regulación incluyen reglas que definen comportamientos y procesos, y establecen acciones o resultados, estándares o niveles que deben ser cumplidos, sistemas de control y observación sobre el seguimiento de la regulación, y finalmente, sanciones e incentivos para apoyar el cumplimiento de las reglas. (p. 3)

La regulación debe cumplir con dos objetivos: 1) que quienes por su condición económica no pueden acceder a bienes sociales básicos, accedan bajo la forma de un subsidio la demanda. 2) Que en el caso de monopolios naturales, la provisión del bien refleje la calidad y el precio que existiría si hubiera competencia perfecta. Existe toda una construcción teórica en torno a la regulación englobada de forma genérica dentro de la economía institucional donde se incluyen teorías sobre los costos de transacción, elección pública (*public choice*), elección racional (*rational choice*), teoría de la agencia, economía de los derechos de propiedad, entre otras (ver Vargas, 2006). Los contratos se diseñan sobre la base de que los agentes son egoístas maximizadores, que se motivan sobre el autointerés, el oportunismo y la desconfianza (Vargas, 1999, p. 11).

Los políticos son concebidos como buscadores de votos y contratos, los funcionarios interesados en permanecer en la nómina, y el elector (que vendría a ser el ciudadano) detrás de los beneficios directos. Como señala Cunill (1999), la contractualización reemplaza la relación autoritaria en el interior del Estado, y permite evaluar la gestión pública por resultados, con el supuesto propósito de evitar la captura de las instituciones por parte de la burocracia. Los contratos se validan contra unas metas dados unos re-

cursos asignados, o el compromiso de generar recursos mediante el cobro de cargos sobre los servicios prestados. Las metas hacen referencia a hacer más con menos recursos, y desde la perspectiva de la autoridad fiscal se enmarcan dentro de la programación macroeconómica, en la cual el resultado debe contribuir al ajuste fiscal (bajar los gastos, aumentar los ingresos). Las entidades, o las dependencias a las cuales están adscritas, generalmente pactan las metas con la autoridad fiscal, desconociendo su adscripción institucional, con lo cual su función en la administración del Estado queda altamente subsumida a la lógica del ajuste, saltándose las jerarquías institucionales. Como la evaluación se hace sobre la base del cumplimiento de metas, los ejecutores son autónomos formalmente para poder ejecutar las acciones que sean necesarias para el cumplimiento de las metas. La valoración de los empleados se hace en función de las metas que deben ser alcanzadas, las cuales se convierten en el parámetro del éxito. El control se hace sobre resultados y para ello se diseñan indicadores de gestión (Gue rrero, 2004b, p. 11). Se les da más autonomía a los empleados operarios de “emitir juicios sobre el modo de manejar tanto el servicio al cliente como su valor” (Barzelay, 1998, p. 47). Pero esa autonomía es más formal que real. Los ejecutores están sujetos al cumplimiento de metas dentro de un contrato o convenio, además que no logran escapar de la interferencia política en la adjudicación de los contratos y ejecución de los contratos.

El cumplimiento de las metas lleva a una evaluación tecnocrática de la gestión pública. En el caso de la política social, se tiende a reducirla a un asunto de administración de unos productos, para los cuales se asigna un presupuesto, y se evalúa comparando resultados cuantitativos logrados contra unos recursos asignados. La calidad se mide a través del impacto, que consiste en comparar los indicadores existentes antes de la aplicación de la política, programa o proyecto (una línea de base) con los verificados después de la aplicación, lo que se llama un análisis intertemporal; o la comparación de los indicadores obtenidos contrastados con otra población que no es objeto del programa. El ciclo es insumos → productos → impactos. Bajo esta visión la política social se reduce a la fijación de unas metas, entendida como la cantidad de productos que se propone lograr en un periodo determinado. El éxito o fracaso se mide sobre del cumplimiento de tales metas.

Como señalara Katharine Mark (2009):

Al comienzo una estrategia es una línea base y visión para el futuro. Identifica objetivos, y después defina los indicadores y establece la base. Pon una meta para cada indicador, para que la meta sea precisa, y sea claro cuando se alcance.

El cumplimiento de metas se estimula con incentivos materiales a los funcionarios públicos, o a los ejecutores privados de la política social. El control social y la responsabilidad pública se enmarcan en los resultados y los indicadores, con lo cual se llega a la paradoja de un control social apolítico. Se trata de verificar si se cumplieron o no las metas sobre indicadores definidos de forma técnica, y de verificar si hubo un cambio en las condiciones de población beneficiaria en términos de resultados cuantificables, para lo cual se utilizan técnicas de medición estadística idóneas. Este tipo de análisis oculta el contenido político de la política. Por ejemplo, en el caso de los programas de transferencias monetarias condicionadas, como es el caso de Oportunidades en México o Familias en Acción en Colombia, las evaluaciones de impacto se reducen a medir el efecto en talla y peso de los niños, o grado de escolaridad, en comparación con poblaciones que no reciben el programa (población de control), o con la situación antes de iniciarse el programa (línea de base). Pero este tipo de evaluación evade el problema político de fondo: se trata programas clientelistas orientados a reproducir el poder presidencial. El caso más aberrante de esta política se dio en Colombia con la política de seguridad de la administración Álvaro Uribe Vélez (2002-2010). En este caso la meta para las fuerzas armadas en política de seguridad interna se medía de acuerdo con la cantidad de insurgentes dados de baja (*count bodies*)<sup>4</sup>, lo que generó el fenómeno de los llamados “falsos positivos” que consistió en la práctica de las fuerzas armadas de matar jóvenes inocentes, y luego presentarlos como subversivos, lo que se estima causó más de 2000 muertes durante el gobierno de Uribe Vélez.

Como dice Bey (2010), el propósito de toda política es parecer apolítica, que se actúa racionalmente para cubrir una necesidad, en función del interés general de la sociedad, y no para favorecer a un determinado grupo de intereses. Frente al interés de despolitizar lo social, se pretende llenar el vacío a través de la elección sobre la base de las preferencias de los ciuda-

---

4 La técnica en la guerra del Vietnam del secretario de Defensa de los Estados Unidos, Robert McNamara.

danos-consumidores de acuerdo con sus necesidades y deseos inherentes, previos al proceso social (Cunill, 1999). De lo que se trata es que la elección que hace el individuo sea informada y sin coerciones. Se supone que las preferencias hacen parte del individuo, de su yo previo de la interacción social. El individuo es una construcción previa al proceso social, de forma tal que los procesos sociales no son determinantes. Esta es la crítica de Pereira (2008) a la concepción de Rawls de la teoría de la justicia.

Como lo presenta Guerero (2004a), el ciudadano es un contribuyente-usuario informado de la eficiencia y la calidad de los servicios públicos, los cuales paga a través de sus impuestos y pagos directos. Para favorecer la elección que hace el ciudadano-consumidor, se invoca que la asignación de los recursos debe hacerse con proximidad a la población que debe ser atendida, para que de una parte el proveedor conozca más de cerca su mercado (los usuarios, en este caso los beneficiarios de la política social), y a su vez tales usuarios mediante la elección del mejor proveedor induzcan eficiencia. Este argumento es utilizado para promover los procesos de descentralización política y privatización. Los ciudadanos-clientes revelan sus preferencias mediante el mecanismo de los precios. La consulta al ciudadano tiene que ver con el grado de satisfacción que recibe del servicio. Es un problema de calidad: las características del producto que se recibe respecto al precio pagado. Son los ciudadanos quienes evalúan el desempeño de las dependencias oficiales centrándose en resultados y no en los insumos. La consulta al ciudadano se da a través del voto en el mercado (las instituciones estatales entran a competir), y dentro de esa lógica se presenta la descentralización (competencia entre Gobiernos locales y entidades públicas). El ciudadano escoge el mejor proveedor en concordancia con el precio pagado, y de esta forma se premian las gestiones eficientes. Se trata del voto del mercado, que busca la creación de un ciudadano despolitizado, de un cliente. Como dice Guerrero se pretende crear una “comunidad política domesticada en calidad de clientes que se mueven en el mercado, no en la arena del poder” (Guerrero, 2004a, p. 254). Y añade: “Los servidores públicos son transformados en gerentes privados, la ciudadanía es asimilada a la categoría de cliente, anteponiéndose las necesidades mercantiles a las libertades y los derechos cívicos” (Guerrero, 2004b, p. 25).

Se trata de la recepción de un servicio por el cual se paga, que desplaza la noción de bien público que satisface un derecho social. El derecho muta

a uno de carácter comercial. El ciudadano solo es entendido en la relación económica, entendida como la elección en el mercado. Dentro de este esquema es que se desarrollan los mecanismos de participación. Visto desde el otro lado, desde el Estado, la visión empresarial de las entidades consiste en evaluarlas de acuerdo con su rentabilidad financiera lo que implica minimizar la gratuidad de los bienes públicos, en un marco de competencia mercantil. La competencia es generada a través de poner a las entidades a obtener los recursos mediante la venta de servicios (facturación), ya que la financiación estatal se da a través de subsidiar el acceso de la población que por su condición económica no puede acceder a sus necesidades básicas (salud y educación, por ejemplo). Esto implica que las instituciones deben obtener los recursos mediante el cobro de la provisión del bien público, vendiendo dicha provisión. Esto corresponde al subsidio a la demanda que consiste en financiar el acceso de los pobres a las prestaciones sociales mínimas. El ciudadano-consumidor escoge mediante la elección del mercado cuál es el mejor proveedor, que en la lógica neoclásica es el que provee el mejor producto al menor precio. El ciudadano-consumidor recibe de acuerdo con lo que paga.

Esto difiere del principio de la tributación, porque en este caso no hay correspondencia entre lo que se paga y lo que recibe. En teoría (la realidad es distinta) cada uno paga de acuerdo con su “capacidad” y recibe acorde con su necesidad. Este es el sentido de la administración pública weberiana y el Estado de bienestar, cuando la provisión del bien público es responsabilidad del Estado, y el ciudadano accede al bien como un derecho que se materializa. A su vez, el ciudadano tiene unos deberes con dicho Estado: pagar impuestos, respetar las normas y la autoridad. El impuesto es un pago obligatorio que no genera una contraprestación directa. Esta forma de provisión pública es criticada desde la visión contemporánea porque se la considera costosa. Se plantea que el problema del gasto social no es gastar más, sino mejor, de tal forma que los recursos se deben asignar donde más se necesitan, que es donde están los pobres y vulnerables. Este es el principio de la focalización (Giraldo, 2009, cap. 1). Se argumenta que la política pública se da en un contexto de escasez de recursos, y que se trata de asignar de manera más eficiente recursos que son escasos. Se afirma que cuando se trata de la provisión estatal no es correcto suponer que las necesidades sociales se resuelven con más gasto público (porque significa

déficit fiscal), sino focalizando mejor. En la lógica de optimizar el uso de los recursos públicos las diferentes organizaciones que aspiran a ser ejecutores de la política social, que generalmente está expresada en programas y proyectos, deben competir por ganarse los proyectos y programas. Gana el que prometa lograr los resultados exigidos con la menor cantidad de recursos financieros. Esos resultados se expresan en medidas cuantitativas de metas e indicadores.

Se trata de competir por los recursos públicos como una forma de minimizar el gasto estatal y de aumentar su eficiencia. Aquí estaría operando el mecanismo virtuoso del mercado. Pero la forma más acabada como este mecanismo se manifiesta es a través de la privatización, más exactamente la exprivatización, que, como se indicó atrás, el ejecutor sea una institución de propiedad privada. Habría que agregar que la exprivatización además incluye mecanismos distintos a la venta del patrimonio del Estado, y estos tienen que ver con formas que garantizan que el flujo financiero de las entidades de propiedad del Estado llegue a agentes privados<sup>5</sup>. Tal es el caso de las concesiones, la administración delegada, los *join venture*, la tercerización en la provisión de los servicios, y finalmente un alto endeudamiento con fuentes privadas. En este último caso, el flujo financiero de los recursos va a los bolsillos del acreedor. Este tema no se va a desarrollar aquí.

Afirmar que la gerencia pública está copiando las técnicas de la gestión privada no es suficiente porque se olvida que durante el fordismo la gestión privada era diferente, y tenía una lógica coherente con el modelo administrativo del Estado. Durante el fordismo, las empresas eran gestionadas a través de esquemas también jerarquizados al igual de la administración del Estado en esa época. Como se sabe, en el fordismo la producción la determinaban los ingenieros y los administradores y el consumidor debía aceptar los productos uniformes producidos en masa. Hoy el esquema se ha invertido. La organización de la producción se hace desde el cliente: “El cliente siempre tiene la razón”. Los empleados que tienen contacto con el cliente son quienes determinan los procesos de producción. Aquí lo que se presenta es una dictadura del distribuidor (el comerciante, la gran cadena)

---

5 La privatización no solo tiene que ver con la propiedad de los activos, sino también con el usufructo. La propiedad puede continuar siendo estatal pero el usufructo privado.

sobre el productor, y el productor debe flexibilizar sus procesos productivos de acuerdo con las demandas del mercado.

Ya no se precisa de grandes empresas productoras de producción masiva. Lo que se necesita son cadenas de distribución organizadas que entrelazan productores dispersos con mercados de consumidores. La producción se deslocaliza, se terceriza, se fracciona. Esta es la forma como se ha presentado el debate. Pero el problema es más complejo. No se trata simplemente de una reorganización de la lógica productiva y del mercadeo. Detrás de la flexibilización de los sistemas de producción y distribución lo que hay es un capital que busca frenéticamente el aumento de las ganancias a través de una reducción de costos.

La ganancia puede ser aumentada a través de un aumento en las inversiones y en la tecnología, lo que permite un aumento de la productividad del trabajo (plusvalía relativa). En el fordismo, las grandes empresas aumentaban las escalas de producción gracias a grandes inversiones, lo que significaba que una parte del excedente de la producción se destinaba a la inversión y otra a aumentar el salario de los trabajadores, no solo a través de la remuneración directa, sino también a través de la remuneración indirecta mediante las prestaciones sociales, una gran parte de las cuales se transfería a través del Estado de bienestar. En un sistema de producción fordista, de producción en masa, se requería una población con capacidad de gasto porque para obtener ganancias era necesaria la circulación de mercancías. Había que darle salida a la masa de producción para poder realizar la plusvalía en valores monetarios. Es por esto que las políticas de Estado de bienestar se combinaban con políticas keynesianas que estimulaban el gasto. Esto no significa que también deje de ser cierto que el Estado de bienestar fue resultado de ganancias políticas de los trabajadores en la conquista de los derechos sociales.

Lo que aquí interesa es que en el capitalismo contemporáneo la ganancia se extrae a través de la apropiación de rentas financieras, no a través de la circulación de las mercancías que corresponde al modelo fordista. Esto invierte la lógica porque ya no se trata de que el Estado transfiera capacidad de gasto a la economía, sino todo lo contrario, que reduzca esa capacidad de gasto, que el Estado gaste lo menos posible, para que la gran parte de los recursos los destine al pago de la deuda pública y a asumir los pasivos de la

seguridad social porque el ahorro de los trabajadores se traslada a intermediarios financieros privados de la seguridad social.

Lo que aquí se quiere señalar es que el cambio en las técnicas administrativas en el sentido de volcar las empresas hacia el cliente corresponde a una nueva configuración del capital, y lo que ello expresa es un capital financiero que necesita aumentar la tasa de explotación para extraer ganancia. Y que la afirmación de que la gerencia pública introduce criterios de administración privada en el manejo del Estado responde a introducir los criterios de este tipo de empresa, empresa financiarizada. En el interior del Estado también se crea el discurso de volcarlo hacia el ciudadano cliente. Pero si se analiza desde el enfoque que aquí se plantea, lo que se observa es la intención de trasladarle las cargas del Estado al ciudadano (consumidor) en la medida en que el funcionario debe cobrarle los servicios al ciudadano-consumidor. Por otro lado, el Estado se concentra en el pago de rentas financieras. Esta afirmación llevaría a plantear que los gastos de carácter no financiero dentro del Estado deben reducirse, a favor de aumentar los de carácter financiero. Sin embargo, no necesariamente los gastos no financieros disminuyen (como porcentaje del PIB) porque en el proceso hay contradicciones políticas: la clase política exige transferencias, la pobreza aumenta y por tanto hay presión por el gasto social, la gente se vuelca contra el Estado reclamando los derechos sociales que el sistema niega (por ejemplo, demandas en la seguridad social). Atrás se hizo referencia a esto, y este análisis entra en la esfera de realidades históricamente determinadas que habría que evaluar.

Lo que el discurso reivindica es la libertad de elección del ciudadano-cliente, pero las instituciones representativas, que deberían recoger la opinión popular, son reemplazadas por “consejos de expertos” (Alonso, 2007, p. 37), quienes son los que toman las decisiones importantes: política monetaria, asignación del presupuesto público, contenidos curriculares, calificación de las instituciones, comisiones de regulación. La libertad del mercado termina convertida en dictaduras: monetaria, fiscal, educativa, sanitaria, tarifaria. En este punto es bueno recordar lo que se dijo al comienzo: cuando se crean las clasificaciones sociales estas pasan a ser asuntos de expertos. Pero esas clasificaciones son elementos ideológicos de dominación, y esos expertos son reproductores de esas ideologías, independientemente

si son o no son conscientes de ello. Lo importante, para democratizar una sociedad, es develar los intereses ocultos detrás de tales ideologías.

Un efecto de introducir la lógica privada-mercantil en la política social es la remercantilización de lo social, lo cual significa la eliminación del pilar fundamental sobre el cual se ha construido dicha política, y lleva necesariamente a redefinir lo social. Atrás se señaló que la política social surge para llenar el vacío social que se produjo cuando las necesidades sociales y materiales de los individuos pasaron a depender del mercado, como resultado de la mercantilización de la fuerza de trabajo, lo que significó la pérdida de las protecciones que existían través de la familia extensa y la comunidad, en las sociedades tradicionales. Ante la nueva mercantilización surge la pregunta sobre qué pasará con el nuevo vacío social que se está creando.

Como lo señala Alonso (2007, pp. 52-60), con la remercantilización de lo social se pierden las seguridades que el Estado de bienestar había creado, o en menor grado, el Estado intervencionista latinoamericano. El individuo vuelve a depender de los azares del mercado, lo que significa la precarización para aquellos que carecen de los instrumentos para hacer frente a los riesgos sociales, de tal forma que los ciudadanos solo son aquellos quienes logran una “normalidad financiera”.

#### **¿Debate técnico-administrativo?**

Desde el enfoque de la gerencia pública se critica al modelo administrativo porque se concentra en los procedimientos y no en los resultados, y favorece los intereses rentistas de la burocracia. Pero, desde la perspectiva del modelo administrativo, se afirma que la gerencia mercantiliza lo social. Ambos modelos reclamaron administraciones impersonales, profesionales, para atacar la corrupción y el clientelismo, y ambos cayeron en lo mismo, aunque con mecanismos de operación diferentes. Discutir en los términos formales las técnicas administrativas lleva a un callejón sin salida. No se puede olvidar en el debate que los modelos de administración del Estado, el administrativo y el de gerencia pública, responden a lógicas del capitalismo diferentes. El modelo administrativo surge como necesidad de independizar el manejo de los recursos públicos del patrimonio del soberano, que fue una reivindicación de la burguesía para arrebatarle la soberanía fiscal al rey. La monarquía inicialmente fue útil para la consolidación del Estado nacional, pero posteriormente había que arrebatarle la soberanía fiscal,

proceso que en unos casos le costó la cabeza al rey (Francia), y en otros la monarquía se mantuvo, pero sin un poder político real (Inglaterra). La transición del feudalismo al capitalismo pasó por la construcción de los Estados nacionales mediante regímenes monárquicos, en los cuales todavía se heredaban características de la configuración política del régimen feudal como la de no separación del patrimonio público respecto al patrimonio privado de quien ejercía el poder político. El señor feudal era el dueño del castillo, los tesoros y la tierra, y administraba la justicia dentro de su territorio. Si bien en la transición hacia la monarquía una parte de esos privilegios se amortiguó, y la evolución entre los países no fue igual (por ejemplo, desde finales del siglo XIII la corona inglesa perdió parte de esos privilegios frente al parlamento —Juan sin Tierra y la Carta Magna—), de todas formas no se configuró una esfera pública que abarcara el patrimonio, el presupuesto, la administración, los funcionarios; todo ello independiente del patrimonio del gobernante. La burguesía impuso el tema como un asunto de interés público (propiedad colectiva, asunto sobre el cual el público se hacía preguntas políticas), que debía ser objeto de un órgano de representación “popular” (parlamento, congreso, asamblea legislativa) (Giraldo, 2007, Introducción).

Si bien esta es una forma de separar el poder económico del soberano sobre los asuntos del Estado, la burguesía a través de los órganos de representación lograba el control del presupuesto público. Pero se reclamó la existencia de una burocracia profesional que no dependiera de los intereses partidistas ni del Gobierno de turno, en la cual todo procedimiento debía estar reglado por normas, toda orden debía ser por escrito, los funcionarios tener funciones (de ahí el nombre) precisas, las cuales estaban estipuladas en una norma que hacía de manual de funciones. Este sistema se basaba en la autoridad, el respeto a las jerarquías y la obediencia del funcionario a las instrucciones del superior correspondiente. Es el conocido modelo weberiano.

Esta es una ficción que se crea para legitimar y racionalizar un tipo de Estado que sirve a los intereses de la burguesía. Sin embargo, se crea una doctrina, un discurso y unas prácticas administrativas que adquieren cierto grado de autonomía y lógica, que oculta su contenido real. Además, la doctrina también surge de la necesidad objetiva del Estado de mantener un régimen de acumulación, una legitimidad política, y un manejo “ordenado” de

los recursos públicos. La legitimidad se crea presentando (en la forma) al Estado como un ente técnico racional que responde a los intereses colectivos.

En América Latina está por estudiarse cómo se dio este proceso, partiendo desde la construcción de los Estados nacionales a partir de los ejércitos libertadores, pasando por la construcción de una administración pública coherente con el modelo de sustitución de importaciones, o cepalino, y, finalmente, llegando a la llamada modernización de la administración pública con el Consenso de Washington. Esta es una tarea pendiente que no se puede desarrollar en este trabajo debido a limitaciones de espacio.

### **Onegeismo**

Atrás se señaló que una de las características de la reforma de la administración pública es la tercerización de la provisión de bienes y servicios, y esto se aplica a la política social. En este campo, desempeñan un papel destacado las llamadas Organizaciones no Gubernamentales (ONG). Tales instituciones son vehículos para administrar recursos provenientes de la cooperación internacional, el Gobierno o el sector privado. En este caso el proveedor del recurso delega la ejecución de una tarea, la cual toma la forma de un proyecto o un programa, que se define de acuerdo con unos resultados que se deben lograr sobre la base de unos recursos asignados. Dada esta forma de asignación, los recursos son delimitados en su monto y tiempo de ejecución, de manera que las actividades tienen una duración específica, independientemente de las necesidades del proceso social que se está adelantando, el cual con frecuencia queda en el aire cuando los recursos se agotan. Esto no solo es cierto para las comunidades beneficiarias, sino también para el grupo que ejecutó el proyecto, en donde cada uno debe buscar por su propia cuenta otro proyecto dónde engancharse, si es que puede lograrlo. Esto genera una restricción muy fuerte para la consolidación de los procesos sociales, aunque hay que reconocer que esos procesos responden a otras dinámicas que van más allá el papel de las ONG.

El papel de las ONG es ambivalente. De un lado, conducen la política social a las prescripciones de quien financia que puede ser un país donante, una empresa privada, o una entidad estatal. Del otro, acompañan procesos sociales que surgen de la base (por ejemplo, los movimientos sociales), y permiten formar algunos de los cuadros cualificados que acompañan a tales procesos. Sin embargo, pesa más el primer caso, sobre todo cuando se trata

de recursos provenientes de agencias gubernamentales estadounidenses, mientras que las ONG del segundo caso tienden a debilitarse en la medida que los recursos se vuelven más escasos. No obstante, estas últimas pueden encontrar espacios en algunos Gobiernos locales cuando los procesos sociales permiten crear los espacios adecuados.

Muchas personas comprometidas con el tema social se refugian en ONG porque es una forma de obtener recursos, y con ello resolver el problema de la supervivencia. En algunas ONG se generan tensiones entre lo que sus miembros consideran que es la participación correcta en los procesos sociales y quienes se mantienen estrictamente fieles a los objetivos que el financiador le pone a la ONG. Este es un campo de tensión política que se puede resolver para alguno de los lados, aunque el financiador tiene la sartén por el mango. No obstante, es frecuente que los miembros de las ONG compren de forma acrítica los discursos del financiador, porque ven la actividad como una forma de ganarse la vida, como cualquiera otra.

Sin embargo, los países financiadores no necesariamente comparten un discurso. En el caso de América Latina es claro que los fondos que provienen de entidades gubernamentales de los Estados Unidos tienen un explícito papel de dominación ideológica, pero aun en ese país hay recursos que provienen con otras lógicas, bien sea que se originan en religiones cristianas, o en grupos de ciudadanos que defienden principios liberales y sociales desligados de los intereses de los aparatos de poder. Pero son la minoría. El tema es menos evidente cuando los recursos provienen de la cooperación europea hacia América Latina (no se pretende hacer afirmaciones de recursos dirigidos a otras regiones más estratégicas para el viejo continente). En general, en tales países prima la concepción de ayudar a los países pobres, y más exactamente a los pobres de los países receptores de los recursos. Hay algunos temas predominantes en la “ayuda” que proviene de tales fuentes, que son en su orden de importancia, de acuerdo con Biekkart (2005), los siguientes: participación política; derechos socioeconómicos y desarrollo; calidad de vida rural; servicios básicos sociales; conflicto, paz y reconciliación; género y ayuda humanitaria. Los temas de conflicto y ayuda humanitaria toman más relevancia en las regiones donde se presentan conflictos internos, como Colombia. Si bien la participación de las ONG en la ejecución de programas sociales está muy difundida, este esquema muestra sus limitaciones. Esto es desarrollado por Ramírez-Carmona

(2009) a partir de la experiencia boliviana. De una parte, en muchos casos, las ONG reemplazaban la administración pública local y los actores locales, quienes se volvieron dependientes de la asistencia técnica y la ayuda financiera externa. Es un contrasentido en los términos porque tales organismos se proclaman no gubernamentales y terminan asumiendo funciones gubernamentales. Pero, de otra parte, cuando los procesos políticos autónomos de las comunidades se dinamizan, las ONG son desbordadas por su debilidad para dar respuestas a las demandas locales, y por la falta de mecanismos de rendición de cuentas. Son entidades autorreferenciadas que se pueden apartar de los procesos políticos y sociales ya que, al fin y al cabo, a quien tienen que rendirle cuentas es al financiador.

Su debilidad se origina en varios factores. De una parte, la falta de sostenibilidad de los recursos, que dependen de las asignaciones presupuestarias puntuales del donante: los recursos llegan y se acaban porque después se destinan a otros programas y proyectos. De la otra, la mayor parte de las ayudas dirigidas a proyectos productivos de la comunidad fracasan porque en su diseño el Power Point y el Marco Lógico terminan reemplazando la realidad, y por tanto los proyectos no responden a lo que social, económica y políticamente es viable.

### **Responsabilidad social empresarial**

El sector privado de manera creciente acomete desde su propia iniciativa programas sociales invocando la responsabilidad social empresarial (RSE), la cual tiene su antecedente en el paternalismo patronal. En el desarrollo histórico de la política social, dicho paternalismo fue sustituido por las políticas sociales a cargo del Estado. Ahora con los procesos de privatización se refuerza la tendencia que esa responsabilidad retorne directamente a las empresas. Como señalan Ramiro y Pulido (2009), el auge de la RSE tiene que ver, en primer lugar, con la búsqueda de legitimidad de las empresas ante los grandes escándalos financieros (Enron, Parmalat, Xerox y WorldCom) y las catástrofes medioambientales; en segundo lugar, con los procesos de privatización y el retiro del Estado en lo social, vacío que pretende ser llenado directamente por las grandes empresas; y, finalmente, en tercer lugar, los procesos de deslocalización, subcontratación, y las formas flexibilizadas del trabajo que de ello se derivan, que demanda un discurso social que llene el vacío del desmonte de los derechos del trabajo. Señalan que la RSE surge como una

respuesta de mejorar su imagen frente a los cuestionamientos de la opinión pública, y ponen de ejemplo los casos de Nestlé, BP, Coca-Cola, entre otros.

Agregan que se ha convertido en un “cajón de sastre” donde cabe la estrategia de *marketing*, el producto o servicio que se le entrega al consumidor, las cargas laborales, las acciones sociales y ambientales, y cualquier cosa que sirva a la imagen corporativa, para dar una imagen positiva ante los consumidores, trabajadores, clientes, y opinión pública. Se busca valorizar la marca y fidelizar los clientes. Se ocultan las relaciones de poder y explotación económica que las empresas realizan, sus prácticas evasivas de impuestos y el control que ejercen sobre los medios de comunicación, bien sea a través de su propiedad a través de los grupos económicos, o la pauta publicitaria. Los informes de RSE y balance social presentan un mundo rosa, una visión “(cosm)ética”<sup>6</sup> de la empresa. Es frecuente que el tema sea manejado por el departamento de publicidad de la empresa y las empresas, cuando hacen recortes sociales o causan problemas políticos, hacen más explícito su aporte social. Un caso típico se presenta en el recuadro 1. Las empresas colocan bajo el concepto de RSE lo que conviene políticamente, lo que no conviene simplemente no lo tienen en cuenta, sin que exista una metodología taxativa para que la información no pueda ser manipulada. Precisamente, el juego está en que la RSE no sea jurídicamente vinculante, sino que aparezca como una acción altruista y voluntaria de la empresa.

### **Recuadro 1**

En el caso colombiano, los empacadores de los cajeros de los grandes almacenes no reciben salario, solo están por la propina. A tiempo que no pagan salarios, en la misma caja donde el comprador hace el pago le piden la donación de la fracción monetaria que no puede ser saldada en efectivo para una causa social, generalmente asociada a la niñez. Mientras que el comprador siente que ayuda a la niñez y la empresa aparece realizando una obra benéfica, se esconde la explotación que se hace de una mano de obra que no recibe salario y no tiene ninguna clase de garantía social.

6 Juego de palabras de Ramiro y Pulido (2009).

## Algunos debates

Atrás se señalaron algunas categorías importantes en la construcción del discurso de la política social, con las cuales se crea un dispositivo institucional y un discurso sobre lo social que es transmitido a la sociedad y se convierte en el sentido común de lo social. Esas categorías se basan en el enfoque neoclásico, el cual supone la sociedad como la suma aditiva de individuos autointeresados, egoístas, maximizadores. El individualismo se convierte en una de las características centrales de la política social contemporánea, a diferencia del pasado, cuando se invocaban categorías más sociales, como clase trabajadora o ciudadano. En el caso del ciudadano, se puede decir que es un enfoque individualista, pero cuando esta categoría fue invocada en el Estado de bienestar se hacía referencia a los derechos universales del ciudadano, y por tanto adquiría un carácter colectivo. De lo colectivo y la solidaridad de antes se transita hoy al individuo, quien desde su propio interés personal debe construir las redes sociales, y adquirir los seguros, que le permitan administrar los riesgos a los que está expuesto, en un mundo en el cual las certidumbres han desaparecido.

Esto lo ilustra Sennet (2006), cuando en el capítulo 1 de su libro *La corrosión del carácter* compara la vida del padre, un portero de edificio, y su hijo, un exitoso ejecutivo. El primero vive una vida modesta pero predecible, sus ingresos de trabajo se colocan en la cola del escalafón, pero su bienestar material se fue construyendo poco a poco, y su horizonte de pensión e ingresos futuros está claro. En el caso del hijo, sus ingresos están en el 5 % más alto, pero teme en cualquier momento perder el control de su vida. El padre tiene relaciones de amistad de toda la vida: los compañeros del sindicato y los vecinos del barrio, que implican una solidaridad de clase y de comunidad. En el caso de su hijo son relaciones más cortas que prácticamente desaparecen con un cambio de trabajo que por lo general conlleva un cambio de residencia; son redes que desaparecen cuando las circunstancias cambian. El padre se mueve en un mundo de valores basado en lealtad y servicio, el hijo en el desapego y la cooperación superficial e interesada. El padre es un hombre modesto pero fiel a sus valores, el hijo exitoso pero confuso. Este ejemplo muestra cómo se ha pasado de una sociedad industrial en los países desarrollados, donde la seguridad se construía de forma colectiva, a la sociedad del riesgo donde las seguridades son un asunto de

cada individuo, quien se mueve en la incertidumbre (Beck, 2000). Esto habría que matizarlo en los países de América Latina, porque en esta región no se puede hablar de una sociedad industrial.

### **Individualismo**

El individualismo se lo presenta como la liberación de las jerarquías, de los poderes absolutos, proclamando la igualdad y la autodeterminación. La vida se valora en función de la satisfacción inmediata y económica, y esa visión se extiende a las personas y objetos, que son tratados como instrumentos para satisfacer los intereses personales, tomando ante ellos una actitud de uso y dominio (Ramos, 2009). La motivación para actuar estriba en la satisfacción de las necesidades individuales de deseo y consumo mediante relaciones contractuales a través de las cuales se accede al mercado de trabajo y de consumo. En el trabajo, los individuos tienen que competir con sus “compañeros de clase” social (que no los ve como tales, por supuesto) por el empleo, debiéndose mostrar como más empleables: con una mejor dotación de capital humano, una mejor disposición, y un precio más conveniente. Se trata de competir cada uno de forma individual en el mercado del trabajo, lo que destierra la identidad colectiva (Gallardo, 2007a).

Aunque de acuerdo con Sennet, es el individuo quien termina perdiendo:

El problema con la individualización es que el valor individual ha mutado en un asunto de habilidad y movilización de talento. Ya no reside más en el respeto recibido como miembro de una categoría social: el trabajador. El centro del sistema se movió del reconocimiento hacia el auto-desarrollo y la mayor parte de la gente perdió en el cambio. El sistema no tiene suficiente espacio para acomodar a la gente a la que presiona para que sea más habilidosa y más competente. (2010, párrafo 2)

Los individuos no se identifican como pertenecientes a una clase, como sí fue el caso de la modernidad temprana (Bauman, 2002, pp. 37-38). No despiertan una conciencia colectiva, sino que los problemas son asumidos como asuntos individuales que cada uno debe resolver por su propia cuenta. Si se fracasa en ello es producto de la incapacidad o la irresponsabilidad de cada uno. El individuo se centra en sí mismo y pierde los

horizontes morales y sociales que las certidumbres de pasado proporcionaban. Cuando el discurso de clase social estaba presente, la conciencia de clase surgía del acceso desigual a los recursos y las opciones, según Bauman: “Las privaciones ‘fueron sumando’, por así decirlo, hasta cristalizarse bajo la forma de ‘intereses comunes’ que sólo parecían poder ser tratados con un remedio colectivo” (2002, p. 38). En el caso de las clases acomodadas, la conciencia de clase surgió cuando la distribución de los recursos fue desafiada.

El proyecto de vida viene a ser un asunto personal, ya no depende del papel que la sociedad le asigna al individuo. Este es quien tiene que construir su propia historia, interpretar su propio pasado. Los obstáculos que encuentra en la vida no son producto de la desigualdad económica y política, sino de sus propias equivocaciones, mala suerte, y falta de esfuerzo. El individuo debe alcanzar sus metas, autorrealizarse, sin que tenga que preocuparse por los logros de los demás, ni los fines colectivos de la sociedad. El individuo solo busca su propio (y reducido) bienestar sin preocuparse por fines más elevados, como por ejemplo “algo por lo que vale la pena morir” (Gallardo 2007b).

Si se es competitivo en lo que se hace se logrará el éxito en cualquier actividad propuesta. Los valores relevantes son éxito, liderazgo y emprendimiento. Ahora, lo colectivo se expresa bajo la forma de redes, que consisten en crear un tejido de relaciones que sea útil para el individuo. Los vínculos de los individuos se sujetan a intercambios instrumentales basados en los intereses egoístas de cada uno. No se trata de un sentido colectivo basado en la solidaridad o la identidad, sino en el utilitarismo. Por otro lado, en lo colectivo estamos cercados de conspiraciones.

En el individuo descansa la responsabilidad de lo social, el Estado solo existe para garantizar unos mínimos a los fracasados sociales, quienes no son capaces de proveer sus necesidades sociales en el mercado privado. Los males sociales son privados y las soluciones también son privadas e individuales, “las preocupaciones son privadas y también los medios para combatirlas” (Bauman, 2002, p. 79). No más salvación por la sociedad, mírate a ti mismo y busca tu autorrealización. Como señala Bauman, cada uno debe asumir la responsabilidad de sus decisiones en medio de los riesgos que le rodean. Para Alonso:

En este caso la ciudadanía social se disuelve de hecho en una ciudadanía privada, de refuerzo de los derechos estrictamente individuales, de yuxtaposición de diferencias, y de asunción personalizada de riesgos. Esto hace que se disparen tanto, por una parte, las estrategias de supervivencia, de apoyo en las comunidades locales, o de refuerzo de las subculturas étnicas, como por otra, las estrategias estrictamente individualistas e individualizadas. (Alonso, citado por Gallardo, 2007a, p. 18)

Esto se refuerza con la fragmentación del mercado de trabajo flexibilizado, que hace que los ejes de cohesión social desaparezcan y que las personas se refugien en la búsqueda de su identidad. El individuo queda huérfano de soportes colectivos ante el desmoronamiento de las estructuras sociales e institucionales. Los grandes relatos que permitieron construir las certidumbres sociales desaparecen. De una parte, hay un debilitamiento de los Estados nacionales que están siendo aplastados, en lo macro, por la globalización, y en lo micro, por la descentralización y la privatización; de otra parte, las seguridades sociales ligadas al trabajo, la familia y la comunidad, se están borrando. Este desmoronamiento de las estructuras sociales e institucionales afecta la subjetividad porque el individuo queda huérfano de soportes colectivos y es él mismo quien debe asumir su propia responsabilidad.

De acuerdo con Castel (2010a), esta desinstitucionalización hay que matizarla porque tiene un efecto distinto en las clases medias acomodadas, que disponen de cierto nivel de capital cultural (al estilo de Bourdieu) y cierta seguridad económica, para quienes el relajamiento de los marcos institucionales abre la posibilidad de una mayor autonomía y un fortalecimiento de la identidad. En este caso se hablaría de un individualismo positivo, exitoso. Pero en los sectores que carecen de oportunidades, y en los cuales el proceso implica precarización social, se produce un individualismo negativo, que es el caso de la mayoría.

Los márgenes de elección de cada individuo no son los mismos para todos, están condicionados por la ocupación social que cada uno desempeña en la estructura social. Señala Castel, que no es lo mismo el individuo que cuenta con oportunidades que el que carece de ellas. Este último también es individuo, “en la medida en que tiene afectos, deseos, miedos y ambiciones, que experimenta placeres y penas como cualquier hijo de

vecino” (2010<sup>a</sup>, 27), pero carece de las condiciones para poder llevar a cabo sus aspiraciones. A ellos los llama “individuos por defecto”, carentes de soportes. Sin embargo, continúa el autor, se generan zonas grises, porque con la degradación de la relación laboral, se multiplican formas de empleo precario e inestable, y ya no se trata de desempleados de larga duración, sino también de un grupo de individuos que entran en una zona híbrida entre empleo y desempleo, afiliación a la seguridad y asistencia. El concepto de incertidumbre y riesgo se vuelve omnipresente. Un ejemplo, que pone Castel es “el de un joven que está buscando su primer empleo y que va de ‘trabajito’ en ‘trabajito’, que vive en precariedad y que a veces llega a la delincuencia” (2010b, p. 25). Esto se hace más dramático en realidades sociales como las latinoamericanas si se las compara con el contexto de los países desarrollados. Cuando las condiciones de elección se dan en el límite de la supervivencia, las personas deben aceptar condiciones degradantes de trabajo, y ni siquiera tienen la posibilidad de plantearse un proyecto de vida futuro (Freytes, 2003).

### **Igualdad y reconocimiento**

El autocentramiento del individuo genera dos efectos. De un lado, los procesos de individualización conducen a la necesidad de promover la identidad de la persona, como una forma de crear una autoafirmación ante la pérdida de los soportes colectivos. Del otro, se promueve en el individuo un espíritu utilitarista que conduce a valorar a las personas y las cosas en función de su satisfacción inmediata, y que deben ser tratadas como instrumentos para satisfacer los intereses personales, tomando ante ellas una actitud de uso y dominio. Comenzando por esto último, es lo que la escuela de Frankfurt ha llamado la razón instrumental, y previamente Lukács (1923) la cosificación del mundo. Los objetos y los seres humanos se nos presentan como entes neutros (cosas) sin vínculos normativos o afectivos. Las relaciones humanas se desnaturalizan y se convierten en relaciones entre cosas (mercancías) que se intercambian (*homo economicus*). El mundo social toma la forma de objetos independientes, sin historia. Está compuesto por individuos aislados con existencia propia y no productos históricos y sociales, que ven el mundo social como algo ajeno que no puede ser transformado (Sierra, 2007). Las relaciones entre individuos se convierten en contratos

de beneficio mutuo, compuestas por un intercambio entre objetos neutros sin historia ni afectividad, ni significación normativa más allá de las reglas del intercambio (la justicia conmutativa).

Además del espíritu utilitarista señalado, se indicó atrás que el otro efecto de la individualización es la promoción de la identidad y el auto-reconocimiento como resultado de la disolución de los fundamentos universales de la ciudadanía, lo que conduce a combinaciones específicas de derechos personalizados, localizados, diferentes (Alonso, 1999). Los derechos de reconocimiento, privacidad, libertad y propiedad suplantando a los derechos colectivos ligados al bienestar social (Ramos, 2009). Dice Bauman, se pasa del discurso de la sociedad justa al de los derechos humanos, el “derecho de los individuos a ser diferentes y a elegir y tomar a voluntad sus propios modelos de felicidad y estilo de vida más conveniente” (2002, p. 35). Este individualismo se promueve con un discurso libertario: “Autonomía humana, la libertad de elección y autoafirmación y el derecho a ser y seguir siendo diferente” (2002, p. 31).

La reivindicación de ser diferente se produce, según Gallardo:

En un mundo donde los derechos son privatizados y donde la lógica de la supervivencia hace nacer demandas en muchos sentidos, de grupos y de personas o rescata demandas escondidas sin un eje articulador, lo que produce que las explosiones de subjetividad se mantengan consagrando las diferencias porque los grupos que solo reivindican sus derechos diferenciándose de los demás. (2007a, p. 18)

En este punto surge la discusión acerca de la contradicción, señalada por Nancy Frazer, que se presenta entre el reconocimiento de la diferencia y la proclama de la búsqueda de una mayor igualdad social. Al reclamarse más igualdad se estaría negando el principio de la diferencia. Este principio hoy día adquiere más relevancia ante los reclamos de los grupos que históricamente han sido discriminados por cuestiones de cultura, raza y género. Surge la pregunta si este tipo de reivindicaciones debe sustituir las de carácter económico y social. Y esta no es una pregunta retórica. Los reclamos de los movimientos feministas, o de las comunidades indígenas ¿deben ser negados en aras de la búsqueda de una mayor igualdad?, utilizando argumentos tales como “el hambre no tiene religión, color de piel, o género”.

Este fenómeno se potencia cuando la precarización económica coincide con ciertos rasgos sociales comunes: comunidades indígenas, campesinos desarraigados que son expulsados por la violencia, migrantes provenientes de determinadas regiones y comunidades étnicas quienes pueden tener también elementos raciales comunes, jóvenes que residen en determinados barrios y que al mismo tiempo son desempleados, que adquieren una cultura específica (por ejemplo, la generada en torno a la música rap), grupos que logran identidad a través de manifestaciones culturales específicas, muchas veces ligadas a la violencia, como el caso de las maras de Centroamérica. Surge la pregunta hasta qué punto la separación de los rasgos culturales de determinadas poblaciones, de la condición económica como grupo social, es una separación analítica, en el sentido de que en la realidad ambas categorías, cultural y económica, están imbricadas. Otro elemento en esta discusión es la crítica feminista al Estado de bienestar, acusado de ser la expresión de un modelo machista, blanco, fundado sobre una familia en la cual la mujer estaba confinada al cerrado mundo privado de las labores domésticas. Quienes aspiran a la reconquista de los derechos del Estado de bienestar fordista son requeridos por grupos feministas que los acusan de querer recrear la sumisión de la mujer, y por los multiculturalistas por señalar que es un Estado donde el actor social central es el obrero de raza blanca. De manera que detrás de dicho Estado existe una ciudadanía que desconoce las diferencias de género, de raza y de cultura, bajo un reclamo de igualdad que desconoce tales diferencias.

Por oposición, la política pública contemporánea promueve la identidad, alentando a que cada persona construya su proyecto de vida como una forma de autorrealizarse, como una forma de afirmar su independencia, como se indicó atrás. El individuo tiende a vivir más de la imagen pretendiendo crear un estatus, real o ficticio, a través del consumo (García V., 2010). Pero esa autonomía, esa libertad, que logran unos pocos, para la mayoría termina por convertirse en inseguridad, precariedad, y aparente autoexplotación. Unos porque su consumo los lleva a ser prisioneros del endeudamiento, que se vuelve otra forma de control, como lo planteara Deleuze, y otros, porque ni siquiera alcanzan estatus de consumidores: estos últimos son los desechados, los expulsados, que es lo que más interesa aquí, y sobre quienes se volverá más adelante.

Para los que todavía conservan el estatuto de trabajador, la contracara de la búsqueda de la identidad y del autorreconocimiento es la ética del trabajo que se inculca, en el sentido que se busca la identificación de los intereses del trabajador con los de la empresa. El trabajador debe comprometerse con el destino de la empresa (misión, visión, valores), y debe estar dispuesto a aceptar con resignación cuando ella decida prescindir de él. La llamada ética toyotista reclama de los trabajadores el “involucramiento, de la participación, de la identidad con la empresa” (De la Garza, 2001, p. 16). Pero esto supone que se debe mostrar una cara de cooperación fingida que esconde una competencia descarnada de unos contra otros, y que para ser indispensables y no ser reemplazados por otros se debe trabajar más, con más ahínco, concentrar información, alabar al jefe, etc.

No hay ninguna seguridad, la empresa no garantiza una vejez tranquila, el trabajador está sujeto a la demanda comercial del mercado, tiene que estar disponible a las exigencias de cada nueva demanda que la sociedad de consumo exige. Debe ser polivalente y competente. El individuo solo tiene la elección entre adaptarse o perecer, lo que se convierte en una cárcel virtual que le niega su libertad (García V., 2010). Esta es la otra cara de la sociedad de consumo. Esta negación de la libertad del individuo es el resultado de la supuesta libertad que ganaría el individuo al liberarse de las jerarquías, de los poderes absolutos, proclamando la igualdad y la autodeterminación, que fue lo que se señaló atrás. Se afirmaba que el encadenamiento al trabajo, los horarios, las actividades repetitivas, ahogaban la iniciativa individual. Pero, paradójicamente, señala Castel (2010a), que el trabajo regulado había liberado al individuo. Señala que cuando las fábricas aparecieron los jóvenes se emanciparon de seguir el camino parental de trabajar la tierra donde habían trabajado sus ancestros por varias generaciones, y escaparon del control tutelar del encierro familiar. Ese encierro fue cambiado por el encierro de la fábrica.

El trabajo les permitió a las personas adquirir los elementos materiales de subsistencia, generar autonomía, inserción social. En la medida en que los trabajadores fueron ganando derechos, reconocidos por la ley, el trabajo se fue convirtiendo en fuente de seguridades, y en ese sentido, hacía a las personas más libres: disponían de tiempo libre, vacaciones, pensión para vejez, bienestar material. Se creó una propiedad social, que correspondió

a las prestaciones sociales que tenían los trabajadores, como, por ejemplo, disponer de una pensión para poder tener una vejez digna y no depender de una asistencia degradante. Esa pensión hacía parte de la propiedad social (Castel, 2010b, cap. 1).

La propiedad social sustituyó la propiedad privada y participó en la construcción de la autonomía individual. La propiedad privada se constituyó en el primer soporte del hombre moderno, que fue lo que lo liberó de los sistemas de protección de la antigua sociedad feudal. Dice Castel, el hombre pasa a ser “dueño de sí mismo y propietario de su propia persona, de sus acciones y su trabajo” (2010b, p. 26). En la medida que ese trabajador no tenga seguridades en la propiedad social, pierde su independencia y autonomía. En la medida en que una persona tenga propiedades que le produzcan rentas también puede ganar esa autonomía, pero son pocos los que pueden vivir sólo de las rentas. Pocos los que logran un individualismo positivo. Ese individualismo en el pasado lo logró el trabajador en la medida en que se afiliaba a colectivos nacidos en el trabajo: sindicato, convenciones colectivas, protecciones sociales. En la medida en que el trabajador pierde esa propiedad social, y sólo le quede su trabajo para vivir porque también carece de propiedad privada, carecerá de libertad, derechos e independencia (Castel, 2010b, pp. 28-29). Estos son los miserables de hoy, los desafiados, que cada vez son más.

La persona con su trabajo lograba un reconocimiento social. Este proceso fue en ascenso hasta mediados de la década del setenta del siglo pasado, cuando el trabajo estaba ligado a unos derechos, al igual que a unos deberes. En la medida en que los derechos se van perdiendo, las reglas del encierro se convierten en una cárcel. El trabajo fue y sigue siendo la principal fuente de identidad y reconocimiento, y proveía los recursos financieros para la subsistencia, lo que permitía que las personas adquirieran una mayor autonomía para avanzar en sus aspiraciones. Cuando los derechos ligados al trabajo se van removiendo, el trabajo deja de ser fuente liberadora y se vuelve una esclavitud. Como se puede ver, el tema del reconocimiento va más allá del reconocimiento de la multiculturalidad, y no se puede desligar del tema del trabajo y la supervivencia económica. De acuerdo con Alonso (2007, pp. 20-27), los derechos redistributivos nacidos en el trabajo, que reivindicaban la igualdad y la justicia social, son los que permiten posteriormente plantear las reivindicaciones del reconocimiento.

Señala “que es difícil hablar de políticas de reconocimiento sin las clásicas políticas de redistribución y formación de derechos universales vinculados a las políticas laborales históricas” (p. 27).

### **Riesgo social**

Se construye una ideología que permite inducir una racionalidad del sujeto que sea funcional a un tipo dispositivo de control, que busca el gobierno de la conducta de los individuos, dejando margen para la iniciativa individual. Racionalidad que promueve el individualismo, y que descarga en el individuo la responsabilidad de su suerte, eximiendo al Estado de las obligaciones sociales. Se trata de un liberalismo económico (que hace referencia al sujeto económico, no al jurídico), donde los individuos deben buscar su propio interés, porque al hacerlo favorecerán los intereses del Estado y del conjunto de la sociedad. La justicia vendrá como consecuencia de la libertad. El individuo debe convertirse en un emprendedor de su futuro, generando la cultura del emprendimiento, como se verá más adelante. Esta es la primera técnica de gobierno que señala Foucault en el liberalismo, que busca gobernar opiniones, intereses y deseos (gubernamentalidad). En esto se diferencia con las formas de dominación anteriores que intervenían directamente la vida de los individuos. La segunda, mediante el cálculo del riesgo, busca gobernar los procesos biológicos, porque además de la subjetividad los individuos también tienen un ciclo natural (nacen, crecen, envejecen, se enferman), y esa naturalidad se expresa en variables que pueden ser medidas estadísticamente y pueden ser gestionadas de acuerdo con su probabilidad (Castro-Gómez, 2010, pp. 91, 161).

Gestionar los riesgos y gestionar las opiniones lleva la acción del Estado más hacia la regulación que a la intervención directa, que es el sentido de la economía política en el neoliberalismo, donde la dominación es reemplazada por el “juego estratégico”, en el cual hay unas reglas de juego (las instituciones, North), y unos comportamientos estratégicos de los agentes económicos. El Estado debe promover que sus ciudadanos participen en ese juego. Al mismo tiempo debe definir un umbral de pobreza a partir del cual asigna un subsidio, un “capital semilla”, para que los beneficiarios puedan entrar en ese juego (Castro-Gómez, 2010, pp. 188-189). El Estado debe promover a los pobres para que salgan de su pobreza por sus propios

medios. Darles oportunidades, ese es el sentido de la equidad, que significa que todos los ciudadanos tienen derecho a un punto mínimo, que es distinto a la lucha contra la desigualdad, que significaría políticas de carácter redistributivo.

Atrás se señaló que la pérdida de las protecciones llevó al individuo a autocentrarse en sí mismo y a buscar su identidad. Adicionalmente, al tiempo que se promueve el individualismo se estimula y se valoriza su vulnerabilidad. Las certidumbres que acompañaron a los seres humanos han sido removidas. Esas certidumbres estaban dadas por los fines últimos de la especie humana provistos por la religión, la defensa de la Patria, o las seguridades dadas por el Estado de Bienestar, donde cada uno tenía un puesto en el orden social vigente. Las sociedades modernas son construidas sobre el terreno de la inseguridad porque en ellas los individuos no encuentran en sí mismos, ni en su entorno inmediato, la capacidad de asegurar su existencia (Castel, 2003). Es al individuo a quien le corresponde asumir sus propios riesgos y adquirir los seguros en un mundo en el cual las certidumbres han desaparecido. Como lo señala Bauman, cada uno debe asumir la responsabilidad de sus decisiones en medio de los riesgos que le rodean, los logros y los fracasos a lo largo de la vida son resultado de decisiones y esfuerzos del individuo y no confieren derecho a compensaciones, excepto las que corresponden a seguros privados voluntarios.

Los riesgos deben ser gestionados por cada individuo, como parte de su paquete de consumo, su capacidad adquisitiva y sus preferencias (Castel, 2004, p. 112). El “sujeto empresario” queda expuesto a riesgos en todas las esferas de su existencia: ser “empresa de sí mismo” implica vivir inmerso en el riesgo, lo que lleva a la generación de angustia e incertidumbre. Este individuo, a su vez, debe competir descarnadamente contra sus compañeros (que los ve como enemigos) en el mercado de trabajo con sus talentos y habilidades, como se vio atrás. La historia de cada individuo es personal, singular, una historia biográfica como lo indicara Beck, perdiendo el sentido de grupo, de clase social. Nos señala Beck que se pasa de la seguridad social como un asunto colectivo a una construida por cada uno. En vez de ver al individuo como parte de una sociedad la cual debe invocar la solidaridad para buscar la protección, esa ampliación de lo colectivo va desde el individuo hacia el nosotros (la familia). Para los míos todo, para los demás nada. Yo, o nosotros, contra todos los demás.

Y en lo colectivo estamos cercados de conspiraciones. Como dice Bauman: “La nuestra es una época de cerraduras patentadas, alarmas antirrobo, cercas de alambre de púas, grupos vecinales de vigilancia y personal de seguridad” (2002, p. 44). Esto significa que el Estado debe proteger la seguridad física de las personas y sus propiedades, agarrando a los criminales, y manteniendo las calles libres de vagabundos, ladrones, pervertidos, y toda clase de indeseables (Bauman, 2002, p. 41). El papel del Estado en lo social es garantizar la vigencia de los “derechos humanos”, para que cada uno pueda “seguir su propio camino” en paz. Al individuo se lo hace responsable, y corre el riesgo de volverlo culpable cuando se presenta una falla social (Castel, 2010a, p. 40).

La individualización del riesgo no significa la desaparición de la protección social, sino que se trata de que esta sea asumida de manera individual. El manejo de los riesgos sociales ha dejado de ser una empresa colectiva y se vuelve una estrategia individual, de manera que el porvenir de los seguros está asegurado (valga la redundancia) a través de la multiplicación de riesgos. El riesgo social es un tema que ha estado ligado a la política social a través de los sistemas de protección social. Tales sistemas tienen como propósito proteger a la población contra los riesgos de naturaleza social, y combinan los programas de seguridad social con los de asistencia pública. En un comienzo, el riesgo social se mutualizó a través de fondos públicos administrados por el Estado, lo que constituyó el mecanismo financiero del Estado de bienestar europeo. El mecanismo de mutualización fue el de las cotizaciones de los trabajadores, y las prestaciones sociales fueron aumentando entre finales del siglo XIX y las siete primeras décadas del siglo XX a medida que la salarización se fue extendiendo. El principio de mutualización invocado era la solidaridad, la cual era administrada a través del Estado.

El debilitamiento del contrato laboral minó la base de las cotizaciones y con ello el Estado de bienestar, tema que ya ha sido tratado por la literatura. Pero, por otro lado, la individualización del riesgo va aparejada con la oferta de seguros privados para la cobertura de los riesgos de naturaleza social. El principio invocado es el de la dispersión de riesgo que es realizada por los mercados de capitales. La paradoja es que la privatización de la seguridad social va acompañada del debilitamiento del vínculo laboral, y como la cotización tiene como fundamento este vínculo, los seguros

privados también terminan siendo afectados. El aseguramiento es afectado negativamente por la desocupación masiva, el aumento de la esperanza de vida que alarga el periodo de dependencia, y la disolución familiar que conduce a hogares monoparentales (Castel, 2010a, pp. 30-32). Se presenta lo que Rosanvallon (1995) denomina como una “deflación social”, que significa que cada vez son más los que toman del Estado y menos los que aportan, en la medida en que se disminuye la base de cotizantes a los sistemas de seguridad social producto de la desalarización, y aumenta el número de población que demanda programas de asistencia social.

El tema de riesgo social no es nuevo, pero se le ha dado un enfoque diferente en el siglo XXI, con una lectura muy particular, conocida como “manejo social del riesgo”, doctrina elaborada en el Banco Mundial, y cuyo principal exponente es Robert Holzmann<sup>7</sup> (Holzmann y Jørgensen, 2000). Dentro de la concepción del “manejo social del riesgo”, los pobres son quienes están más expuestos al riesgo (son vulnerables), y precisamente se mantienen en la condición de pobres por su menor disponibilidad de elementos para enfrentar los riesgos y su aversión a tomarlos. Se trataría de un círculo vicioso definido en torno a la categoría *riesgo*, y por tanto la política social se debe centrar en dotar a los pobres de instrumentos que les ayuden a gestionar el riesgo para que tengan más oportunidades de salir de la pobreza.

El debate no está en si se introduce la categoría riesgo a la política social. De hecho, desde que se introdujeron los seguros de accidentes de trabajo, y posteriormente los sistemas de seguridad social bismarckianos, a finales del siglo XIX, se hizo presente la categoría *riesgo social*. La discusión está en si tales riesgos deben ser cubiertos a través de los sistemas de solidaridad social canalizados por el Estado, o si se trata de una función de la dispersión de riesgos, a través del mercado, que realiza el sistema financiero a través de los seguros privados. Esta última es la visión que utilizan los representantes del capital financiero, quienes son los que se benefician con el crecimiento del mercado de seguros, y es en este segundo enfoque que se utiliza la batería del pensamiento económico neoclásico. El principio del aseguramiento se basa en la ley de los grandes números, en el sentido que los riesgos individuales, cuando se aglutinan a un sistema de afiliación co-

---

7 Director del Departamento de Protección Social de dicha institución.

lectivo, se vuelven riesgos que estadística y probabilísticamente se pueden estimar, y por tanto pueden ser asumidos por el mercado. La relación entre el aseguramiento y los mercados financieros, es importante para ligar el tema de la seguridad social con el de la financiarización. En un documento elaborado por economistas del Banco Mundial (De Ferranti, Perry, Gill y Servén, 2000, cap. 3), se señala que el papel del Estado debe ser el de corregir las fallas del mercado privado de seguros. El documento hace una discriminación de tres tipos de aseguramiento: (1) seguros de mercado (aseguramiento colectivo vía mercado), (2) autoseguro (asumir individualmente las provisiones correspondientes), y (3) autoprotección (disminuir los riesgos):

El fortalecimiento del mercado financiero debería constituir un componente esencial de la política social, porque puede aumentar el autoseguro, los seguros de mercado y la autoprotección. [...] el autoseguro conlleva ahorro preventivo. Sin un sector financiero fuerte, los pobres pueden terminar ahorrando en “malos” instrumentos como el ganado y las tierras, que tienen escasa liquidez y cuyos precios pueden caer drásticamente si se produce la mala coyuntura mundial (“crisis”). El fortalecimiento del sector financiero puede estimular el uso de “buenos” instrumentos por parte de aquellos que ahorran; esto es especialmente crucial en casos en que es difícil instaurar mecanismos de seguro social como la indemnización por desempleo. [...] el fortalecimiento del sector financiero puede disminuir la probabilidad de que ocurra una crisis, intensificando así los esfuerzos de autoprotección de las personas y las familias. [...] el fortalecimiento del sector financiero contribuirá a crear mercados (más eficientes) de seguros contra pérdidas catastróficas como las ocasionadas por la mala salud o los desastres naturales. Los mercados financieros privados pueden proporcionar seguros de vida, instrumentos de seguros de invalidez y seguros contra desastres naturales, e incluso contribuir a asegurar contra las crisis macroeconómicas. (2000, p. 47)

Se incluye esta larga cita porque muestra muy bien la relación entre la seguridad social y los mercados de capitales en la visión ortodoxa. El concepto de seguro incluye el componente de ahorro administrado por el sistema financiero como un mecanismo de asegurar un ingreso frente a la eventualidad de una pérdida de la capacidad de generar ingresos. Este es el caso de los sistemas de pensiones: los ingresos para la vejez son el resultado del rendimiento del ahorro individual que se constituye durante la vida laboral, y los ingresos para la invalidez provienen del componente de

aseguramiento. El monto de ahorro y el valor del seguro que se compra determinan el valor del derecho de la pensión que se adquiere. Los derechos aumentan acumulando riqueza financiera mediante reservas para pensiones o seguros, lo que se convierte en una fuente de riqueza de carácter financiero (Serfati, 2000).

En este campo también se podría afirmar que los trabajadores se vuelven capitalistas cuando ahorran en los fondos privados de pensiones. Su ahorro se invierte en títulos financieros aspirando a vivir en su vejez del rendimiento de dichos títulos. En este caso la solidaridad intergeneracional que existía en los sistemas públicos de pensiones, donde lo que recibía el trabajador cuando se pensionaba era un derecho que la sociedad garantizaba a través del pago de un impuesto (la cotización a la seguridad social), se convierte en el disfrute de una renta producto del rendimiento financiero y las valorizaciones del portafolio en el cual está invertido su ahorro. No sobra advertir que la supuesta valorización en el largo plazo tiene una alta probabilidad de convertirse en una desvalorización en el caso de una crisis financiera.

En el sistema de ahorro individual, la pensión es el disfrute de la riqueza financiera acumulada mediante aportes a los fondos de pensiones durante la vida laboral. El derecho a la pensión se hace proporcional a los aportes realizados, es decir, la pensión se compra a lo largo de la vida laboral; en este sentido, la pensión deja de ser un derecho social y se va convirtiendo poco a poco en una mercancía. Como señala Lo Vuolo:

La confianza ciudadana se traslada así desde los derechos garantizados por el Estado a la capacidad de los operadores financieros de hacer valorizar el patrimonio de cada uno y del país en su conjunto. Los mercados financieros pasan a definir la medida de la ciudadanía. (2001, p. 37)

De manera que los derechos sociales se convierten en deudas financieras, cuya suerte depende del valor de la moneda. Cuando esta se desvaloriza también lo hacen tales derechos. Aquí es donde surge el concepto de la *ciudadanía patrimonial*: los derechos del individuo valen según el patrimonio que posean, y el valor de dicho patrimonio depende del mercado de valores financieros. Esto es lo que sucede con los fondos sobre el salario para pensiones, cesantías, desempleo, riesgos profesionales, etcétera, en los cuales los beneficios dependen del valor de mercado al momento de liquidar la obligación del trabajador correspondiente.

Desde el punto de vista macroeconómico, bien sea a través de un derecho contra un sistema público de pensiones basado en el reparto simple, o el ahorro individual, se trata de una transferencia monetaria. Pero en los dos casos tiene connotaciones políticas diferentes, porque en el primer caso se trata de un derecho y la transferencia de recursos se hace mediante el presupuesto público<sup>8</sup>, lo que supone una relación política, mientras que en el segundo se trata de una relación mercantil, donde simplemente la persona está disfrutando de lo ahorrado hasta cuando alcance, y quien no haya ahorrado no recibe nada.

Retornando al concepto de riesgo social y aseguramiento, si bien hoy se hace una lectura mercantil del concepto, este tiene una tradición en la construcción de los sistemas de protección social. De acuerdo con Ewald (1986), el seguro permite reconciliar los términos antagónicos de sociedad y libertad individual. Según dicho autor, el aseguramiento es una técnica que no se apoya ni en una racionalidad liberal ni socialista, que permite tratar los problemas sociales como consecuencias de los riesgos y no de las injusticias sociales (Join-Lambert, Bolot-Gittler, Christine, Lenoir, y Méda, 1997). En el caso del seguro social, se trata de la ejecución de un contrato en el cual los ciudadanos y el Estado están igualmente implicados, y no se trata de un socorro consentido, como es el caso de la asistencia. Al respecto, Rosanvallon señala que el seguro social funciona como una mano invisible que produce seguridad y solidaridad sin que intervenga la buena voluntad de los hombres. No se trata de un resarcimiento individual por un daño o accidente que se le pueda ocasionar al trabajador, que puede llevar la connotación de una culpabilidad subjetiva, sino que se lleva a la noción objetiva del riesgo; no se trata de una indemnización individual que debe asumir el empleador o el trabajador, sino que el riesgo remite a una dimensión probabilística y estadística que es calculable. Sin embargo, agrega que a medida que avanza la ciencia se develan los riesgos y se vuelven certezas. Se deja de cumplir el principio de que los riesgos están igualmente repartidos y de manera aleatoria, y en cuanto a ello el autor cita las siguientes razones:

---

8 Los sistemas de seguridad social cuando son estatales hacen parte de las finanzas públicas, y las cotizaciones son consideradas como un impuesto directo porque está gravando el ingreso de las personas.

1) Los fenómenos de exclusión y desempleo han tomado la característica de fenómenos estables. Ya no se trata de fenómenos circunstanciales, sino de fallas sociales, al punto que hoy es más adecuado hablar de precariedad o vulnerabilidad que de riesgo.

2) El avance de la ciencia al diferenciar la repartición de los riesgos, de manera que su distribución deja de hacer aleatoria. Un aspecto clave en esto es el desarrollo de la genética porque permite volver previsible lo que antes se veía como aleatorio, de forma que se puede personalizar el riesgo, pero cuando esto sucede desaparece el azar, con lo cual se erosiona el principio de justicia del seguro que tiene como base la repartición homogénea del riesgo. Este fenómeno se puede extender cuando aumenta la información estadística. Sobre esta base, por ejemplo, el bebedor o fumador podría ser objeto de sobrecostos sociales. Se rompe el velo de la ignorancia de Rawls.

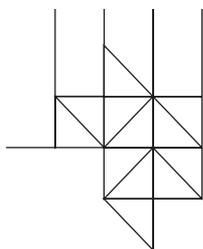
Sin embargo, el problema no es solamente que los riesgos dejan de estar aleatoriamente distribuidos. En el fondo la ponderación de un riesgo es un valor numérico que se le asigna a un evento posible, que indica la probabilidad de que ello ocurra, debido a que se desconocen las causas que generan el hecho. Pero a medida que la ciencia avanza, esas causas se pueden conocer y por tanto la probabilidad se vuelve cada vez un hecho más cierto. Pero aparecen nuevos riesgos. Por ejemplo, la posibilidad de lluvia cada vez es más predecible, pero, aunque se pueda predecir, el riesgo puede ser la posibilidad de una inundación. Los riesgos siguen siendo aleatorios, lo que cambia es la delimitación de lo que es lo aleatorio. Lo que es cuestionable es la noción objetiva del riesgo y el aseguramiento. Los aspectos que se presentan a continuación marcan diferencias en la naturaleza del aseguramiento, de manera que la objetividad desaparece:

- 1) La responsabilidad de proveer los recursos para enfrentar las contingencias ¿es individual o colectiva?
- 2) El seguro que se recibe ¿es proporcional al precio que se paga por su adquisición, o se tiene derecho a unas prestaciones sociales definidas, independientes al valor pagado, y flexibles acorde con la necesidad (por ejemplo, en los tratamientos médicos)?

- 3) ¿Es universal y obligatoria de la cobertura de los seguros, o es de acuerdo con el paquete que se compra?
- 4) ¿La administración es privada o pública? Esto último tiene una incidencia en el carácter contractual del seguro que afecta todos los criterios que acabamos de mencionar.

El aseguramiento privado crea una relación de contraprestación directa entre el aportante y el derechohabiente, contraprestación que depende del valor del seguro que paga, sujeto a unas restricciones y condiciones. En el caso de la provisión pública, no hay una relación de correspondencia directa, el ciudadano paga unos impuestos (generales o cotizaciones) conforme con sus obligaciones y recibe unos derechos (que pueden ser más o menos generosos dependiendo de cada país) de acuerdo con sus necesidades. El seguro público generalmente está regulado por un catálogo de derechos sociales, el privado por una relación de carácter comercial en el mercado. Todo esto incide en la definición de la probabilidad de los riesgos, en el monto de recursos que la sociedad debe destinar para cubrirlos, en la forma como se deben aportar y administrar tales recursos.





## CAPÍTULO

# 2

## Cambios en el sujeto de la política social

**S**i se retoman las preguntas que se presentaron al inicio del presente libro, acerca de quiénes son los sujetos de la política social, se encuentra que los sujetos que históricamente han sido representativos del mundo social ya no lo son. No lo son el trabajador asalariado, el ciudadano, o las familias. El discurso contemporáneo señala al pobre. Pero esta categoría tiene varios problemas: es negativa, justifica el asistencialismo, y los pobres nunca podrán tener el poder porque dejarían de ser pobres; cosa que no sucede con las categorías anteriores: los ciudadanos o los trabajadores si accedieran al control del poder no perderían su naturaleza.

El discurso basado en la ciudadanía social, que hace referencia a las políticas universalistas, en la actualidad es reemplazado por programas focalizados, que reivindican a los pobres y los excluidos. Con relación al discurso basado en los derechos de los trabajadores, la realidad es que el sitio de trabajo dejó de ser la fuente principal de la construcción de derechos colectivos. Como dice García Linera. (2010, p. 24), en la actualidad no hay una cultura obrera concentrada porque no hay grandes concentraciones laborales. Con base en esto, algunos argumentan que el trabajo dejó de ser el origen de construcción del proyecto social. De hecho, la política social actual ha utilizado categorías diferentes al trabajo, pero el trabajo sigue existiendo y es la principal forma de inserción social y económica de las personas. Si una persona sana en edad de trabajar no tiene una posición en el mundo económico que le permita generar los ingresos monetarios

para su supervivencia, no puede tener una inserción social ya que tiene que depender de otros para su supervivencia, bien sea del Estado (a través de los subsidios públicos) o de la familia. Los únicos que se escapan de esta restricción son los rentistas, pero ellos de todas formas viven del trabajo de otros, o las formas campesinas de autoconsumo, las cuales no requieren de ingresos monetarios. Pero estas formas campesinas están en retroceso.

Sin embargo, el hecho de que el vínculo laboral se haya debilitado no quiere decir que la categoría *trabajador* haya perdido relevancia. Lo que sucede es que el trabajador contemporáneo carece de las garantías del contrato laboral, bien sea porque su contrato es un contrato temporal sin prestaciones sociales (toma la forma de un contrato comercial) o porque se mueve en el rebusque del día a día a través del trabajo informal, que cada vez más es la forma predominante del trabajo urbano. La visión general sobre la informalidad señala que se trata de una economía realizada por personas pobres que desarrollan actividades desorganizadas por fuera de los marcos legales. Al enfoque sobre la informalidad se contraponen la visión alternativa la de la economía popular social y solidaria, la cual promulga que a través de formas de trabajo solidarias se lograría la reproducción ampliada de la vida. Sin embargo, se trata de afirmaciones que no son del todo ciertas: en la informalidad las actividades no son desorganizadas, y tampoco son solidarias.

Aquí se prefiere utilizar la expresión de economía popular, en el sentido de tratar de entender cuáles son las formas de organización económica y social de los sectores populares. Más que definirlos *a priori* se trata de estudiar su realidad: desde lo social, lo económico, lo cultural y lo político. Desde lo económico, lo primero que salta a la vista es que el producto de su trabajo no es valorado, y desde lo político, se observa que sus actores no son tenidos en cuenta en la construcción de las políticas públicas. Son trabajadores que le entregan su vida a la sociedad suministrándole bienes y servicios básicos, pero a pesar de ello no reciben a cambio un mínimo de derechos sociales. Lo que reciben son ayudas asistenciales atadas a un régimen político clientelista. El neoliberalismo, para ocultar su carácter de trabajadores, pretende presentarlos como empresarios, despierta en ellos la ilusión de que por la vía del emprendimiento tendrán un negocio próspero, camino que a la postre termina llevándolos al fracaso y a la frustración.

Volviendo al tema de la informalidad, se tiende a asimilarla con la pobreza. Por ejemplo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) señala que “las características de la economía informal son en gran medida negativas, ya que puede atrapar a las personas y las empresas en una espiral de baja productividad y pobreza” (2013, p. 10). Pero resulta que muchos de esos pobres tienen dinero para hacer sus fiestas, pasear, comprar un celular de alta gama, una motocicleta y tomarse una cerveza, y en general hacer ciertos gastos que van más allá del consumo vital. Y al mismo tiempo los trabajadores de la economía formal que ganan un salario mínimo son pobres. Las cosas no son tan simples, porque, así como en el sector informal existen trabajadores muy precarizados, también en dicho sector existen quienes tienen actividades bien ubicadas y acreditadas, trabajadores que no son pobres, por el contrario, pueden ser muy ricos.

En cuanto a la baja productividad, razón por la cual sus ingresos son bajos, se trata de una afirmación que, en primer lugar, parte del supuesto neoclásico de que la remuneración de los factores de producción (capital y trabajo) corresponde a su productividad marginal. Y en este caso, como la productividad del trabajo informal sería baja, entonces, su remuneración reflejaría ese hecho, y por lo tanto sería objetiva en términos mercantiles. Aquí se puede plantear el debate acerca de si el capital es una fuente de generación de valor, y si las remuneraciones son resultado del aporte de cada factor a la producción, y por tanto lo que recibe el capital no es producto de la explotación del trabajo. No se va a entrar en esta discusión.

En segundo lugar, y es lo que aquí interesa, está la discusión de la forma de medición de la productividad. Si se toma como referente el valor de lo producido por cada sector, en este caso el llamado sector informal, en la medida en que es bajo el precio al cual entregan el producto de su trabajo, en esa medida la medición de su productividad sería baja por definición. Si el vendedor ambulante vende un perro caliente por 50 centavos de dólar, o 1.500 pesos colombianos (valores del 2016), el producto de su trabajo sería muy bajo y lo mismo su productividad, pero si una cadena de prestigio lo vende por 6 dólares, o 18.000 pesos colombianos su productividad sería muy alta, 12 veces superior al del vendedor ambulante. En realidad, lo que hay es una valoración monetaria del producto distinta, y como la productividad se mide tomando como base ese valor monetario, hay un problema de medición.

Volviendo al tema de la pobreza, asociar la informalidad con la pobreza presenta el mismo sesgo que asocia la economía popular con la reproducción de la vida, y no la acumulación de capital<sup>1</sup>, en el sentido de que la economía popular está al límite de la reproducción biológica y social. Sin embargo, como lo señala Roig (2013), si bien esto puede reflejar la realidad de una parte de dichos sectores, allí “hay ahorro —o sea excedentes— gastos improductivos como fiestas, juegos, consumos suntuarios”. Esto lo han entendido empresas como Falabella o Codensa (en Colombia), que canalizan créditos hacia estos sectores porque saben que son fuente de excedentes económicos.

Que la informalidad, o la economía popular, es la economía de los pobres, termina siendo un mito. El otro mito es afirmar que los sectores de la economía popular son solidarios. No lo son en cuanto la mayoría de sus actividades económicas se hacen en el marco de la competencia de unos contra otros, lo son en cuanto se enfrentan a la adversidad, entre ellas cuando el Estado los ataca. El principio de la solidaridad es el que se invoca en las propuestas de la llamada economía social y solidaria. Si bien esta propuesta suena bien en el discurso, choca contra la realidad cotidiana. De una parte, porque la mayoría de las actividades se mueven en un mundo de competencia férrea donde cada uno está preocupado por su propio negocio, y de la otra, porque los procesos cooperativos son prisioneros de contradicciones internas que solo pueden ser superadas con niveles de politización que permitan darle una perspectiva diferente a la cotidianidad económica.

Prima el individualismo, que es una de las caras de la economía popular, característica que aprovecha el neoliberalismo para proponer el emprendimiento como alternativa. Esta propuesta cala en los sectores populares porque despierta en cada sujeto la ilusión de agrandar su negocio, de salir de la precariedad siendo un empresario exitoso: tener un local propio, un taller, un restaurante. El problema de esta alternativa es que el fracaso de los emprendimientos supera el 95 % al tercer año<sup>2</sup>. Aquí se va a plantear

---

1 Este era el enfoque inicial de José Luis Coraggio, quien tiene un peso muy importante en la discusión, pero, a pesar de que ha modificado dicha visión, su enfoque se mantiene en muchos de los estudiosos del tema.

2 Si bien las estadísticas al respecto varían según la fuente, de todas formas, en el mundo de los negocios para el emprendimiento se ha acuñado la expresión “*valle de la muerte*”.

otro enfoque de política pública, que no bascule entre una supuesta solidaridad que no es evidente cuando se trata de la actividad económica, o un individualismo que los presenta como empresarios cuando en realidad se trata de trabajadores precarizados en la mayoría de los casos. Hay solidaridad en cuanto a derechos sociales que tienen por conquistar o resistencias frente a los ataques del Estado, y hay individualismo en cuanto tienen que luchar día a día por conseguirse “el diario”: los ingresos monetarios para satisfacer las necesidades inmediatas de la familia y pagar las cuentas.

Se hará referencia a la economía popular en el sentido de partir de la realidad de los sectores populares. No de una visión legal y administrativa que supone la informalidad, o de una supuesta solidaridad que supone la economía social y solidaria. Se la verá desde su potencia en dos sentidos. El primero, que es la fuente principal de la construcción de la ciudad y el suministro de bienes y servicios. No solo produce la ciudad, sino que también la reproduce social y económicamente. El segundo, que es la base social de la construcción de un proyecto alternativo. Esto va en contravía del enfoque de las carencias de la literatura económica o social, sobre las cuales se construye discursos como pobreza, marginalidad, exclusión, vulnerabilidad o informalidad. Estos discursos de alguna manera tienen el mismo objeto de estudio: la realidad social y económica de los sectores populares. Se trata de conceptos relacionados, pero cada uno tiene una aproximación diferente a dicha realidad, aunque todas estas visiones tienen un punto en común: la ausencia de la categoría *clase trabajadora* en el análisis.

De la Garza critica las visiones acerca de la pérdida de la centralidad de los trabajadores en la construcción de lo social. Su argumento es que el obrero fabril sindicalizado siempre ha sido una minoría, y habría que agregar que, no obstante, ha tenido una representación simbólica muy marcada en la construcción del imaginario social. Eso fue cierto en América Latina durante las siete primeras décadas del siglo XX. Los partidos de izquierda (comunistas o socialdemócratas) en el pasado tomaron dicho trabajador como referente, y crearon un imaginario social de aumento progresivo de los derechos sociales. Hoy día ese discurso ya no tiene el peso político del pasado, y el trabajador asalariado organizado ya no tiene capacidad de representar lo social. Sus conquistas sociales ahora son acusadas de privilegios. Una de las dificultades del debate actual consiste precisamente en el hecho de que gran parte de la construcción histórica del discurso social se

basa en una representación del trabajo del mundo fordista, y cuando se encuentra que esa representación no se da en la realidad, aparece la desorientación, y el vacío en el discurso, lo cual crea el campo perfecto para que las ideas neoliberales llenen ese espacio. También ese espacio es llenado por las nuevas religiones tan comunes en América Latina que les dan a las personas un sentido de vida, ante la ausencia de otros sentidos.

Ya no es el trabajo el eje de construcción de la política social hoy día, ese eje se ha trasladado al espacio urbano (Castel, 2010a, pp. 35-46). Es el habitante de la ciudad quien toma la vocería que en el pasado tenía el trabajador, y se convierte en el principal interlocutor frente a los poderes públicos. El problema es que ese ciudadano carece de mecanismos de representación. No tiene representación a través del trabajo, como eran las formas sindicales del pasado, porque su trabajo se da bajo esquemas distintos a la fábrica o la empresa. Se da en la famiempresa, la venta callejera, los trabajos a domicilio, las reparaciones, el pequeño taller, el trabajo doméstico. Las formas de representación están referidas con reivindicaciones ligadas al derecho a llevar a cabo su trabajo, el costo y la disponibilidad de los servicios públicos y el transporte, el acceso a vivienda, la seguridad en el barrio, los apoyos para el cuidado de las personas enfermas o discapacitadas, acceso a la salud, estar reportados en las bases de datos de deudores morosos. Reivindicaciones que se expresan en el territorio, ya no en la fábrica porque esta dejó de ser la fuente principal de generación de trabajo.

La mayoría de tales trabajadores no tienen patrón, y si lo tienen está en una situación cercana a ellos, como es el caso de las famiempresas. Los sectores precarizados en la actualidad son una condición permanente, de manera que se puede hablar de un “infrasalariado” dentro de los asalariados, en palabras de Castel. Son trabajadores, y ello implica una contradicción implícita entre capital y trabajo, la pregunta es cómo se manifiesta dicha contradicción. El discurso del emprendimiento pretende esconder esa contradicción al pretender hacer creer a los trabajadores que son empresarios, capitalistas. Sobre ello se volverá más adelante.

Como dice Castel (2010b), vastos sectores de la sociedad contemporánea saben que son pobres explotados, que tienen temor a la incertidumbre futura, pero no tienen claro a qué grupo o clase social pertenecen, y cuáles son sus reclamos colectivos. La explotación frecuentemente aparece como autoexplotación, entonces, ¿toca rebelarse contra uno mismo? O más bien

habría que preguntarse si la precariedad es resultado del fracaso del individuo, y es a él a quien compete la responsabilidad.

## **La familia se convierte en una unidad económica**

Un elemento característico de la economía popular es la pérdida de la frontera entre lo público y lo privado. En la sociedad industrial, el trabajo remunerado en el mercado se ejercía en la calle, mientras que el trabajo doméstico se hacía en el espacio privado (oculto) del hogar. El primero generalmente era una actividad masculina, mientras que el segundo, femenina. Esto llevaba al no reconocimiento del trabajo de la mujer. Pero en la economía popular contemporánea la frontera entre el mundo privado del hogar y el mundo público de la calle se está perdiendo, porque las actividades económicas cada vez se hacen más en el interior del hogar y sus ingresos monetarios se reciben en la calle. La familia adquiere un rol económico a medida que las famiempresas se convierten en el mecanismo para generar los ingresos necesarios para el sostenimiento del hogar. En el mundo feudal, o en el mundo colonial, la familia era una unidad económica ligada a la tierra, y el grueso de su producción y consumo no pasaba por el mercado. La diferencia con la situación actual es que la familia contemporánea debe producir bienes o servicios que deben ser posteriormente vendidos en el mercado para generar los ingresos monetarios, que permitan adquirir los bienes y servicios necesarios para su reproducción y pagar las rentas que le impone la sociedad moderna para su existencia. Rentas como el pago de celular, internet, televisión, servicios públicos, arriendo, deudas, entre otras.

Así como la familia adquiere un rol económico, también asume la función de la protección social, en la medida en que la pérdida de la seguridad en el trabajo implica la pérdida de los mecanismos institucionales de protección social. De manera que la función de la familia se amplía porque además de la reproducción biológica y social del grupo, también asume el soporte económico y la protección social. Como se indicó al comienzo, con el capitalismo parte de las funciones de la protección social a cargo de la familia fue trasladada al Estado, en la medida en que la familia extensa y la comunidad perdieron la función de la protección social de sus miembros como resultado de la mercantilización del trabajo (Giraldo, 2007, cap. 1).

En la actualidad, las pérdidas de las seguridades del trabajo, los procesos de privatización de la protección social, la individualización de los riesgos sociales, procesos que ya han sido señalados a lo largo del presente trabajo, llevan a que la familia reasuma las funciones de la protección social y más allá de ello, incluso asuma la carga de la generación de ingresos en el mercado para poder garantizar la función de reproducción biológica y social del grupo familiar.

Se podría afirmar que ello ha sido así en el mundo campesino, donde la familia es una unidad económica y al mismo tiempo asume los roles de la protección social. Sin embargo, se está hablando de familias en contextos urbanos, que asumen el rol económico y de protección social en un mundo completamente mercantilizado. Las relaciones de mercado permean las relaciones familiares. Se genera una tensión en el seno de la familia entre su función de reproducción de la vida a través del afecto y el cuidado, y la reproducción de material a través de la inserción en el mercado. El impacto que esto tiene sobre la familia está por estudiarse, y no será abordado aquí. Se presenta una imbricación entre la economía doméstica (realizada desde los hogares, la famiempresa) y la economía popular. Si bien en cuanto a economía median relaciones mercantiles, también se observa, según Sarria y Tiriba, “acciones espontáneas de solidaridad entre familiares, amigos y vecinos y también en las acciones colectivas organizadas en el ámbito de la comunidad” (2004, p. 173). Las autoras citan experiencias como los turnos para el cuidado de los niños, ayudas para construcción de vivienda, comedores comunitarios, limpieza de acequias, reemplazos de personas enfermas. La solidaridad aparece al lado de la competencia, sin embargo, predomina esta última si los procesos sociales carecen de formas de organización política que permitan ir más allá de la realidad cotidiana de salir al mercado a generar ingresos monetarios.

Cuando el Estado se retira de la protección social, o cuando ha estado ausente (ambas características se presentan en América Latina), la familia asume dicho rol. Este rol se vuelve más importante en la medida que el trabajo se precariza. Los hijos se convierten en la seguridad social de sus padres cuando estos pierden todas las seguridades. Los hijos tienen una deuda de vida con los padres. En una investigación que se hizo en la localidad de Suba, en la ciudad de Bogotá, se encontró que para los vendedores ambulantes el único plan para la vejez son sus hijos, y, en el caso de una calamidad, su seguro es la familia (Ramírez, 2013).

El trabajo clásico de Lomnitz (2006), acerca de cómo sobreviven los marginados, señala la importancia de las redes familiares en la ayuda mutua. Redes de parientes y vecinos que fortalecen los vínculos a medida que aumenta el intercambio mutuo no lucrativo de bienes y ayudas, el cual permite resolver las necesidades de la vida cotidiana como el cuidado de los niños, o el apoyo económico y moral en momentos críticos (Enríquez, 2000, p. 44). Un factor que señala Lomnitz es la confianza. Pero la confianza supone una cercanía económica, social, psicológica y física. En lo económico y lo social, las personas se deben encontrar en situaciones económicas y sociales similares de tal forma que mutuamente dependan de la ayuda. Cuando uno de los miembros de la red asciende en términos económicos y deja de depender de la ayuda, su vínculo con la red se debilita. Desde la perspectiva psicológica, las redes implican familiaridad, el conocimiento de las necesidades del otro (Enríquez, p. 46). Finalmente, para que la red funcione se requiere una cercanía física. Esto conduce a condiciones económicas y sociales similares, una proximidad. Se podría argumentar que estos serían los sustratos para la condición de una clase social.

Este comportamiento se observa en sectores urbanos que tienen origen en la migración rural. El migrante llega donde está instalado un familiar, o un paisano cercano, y esto da pie para la configuración de las redes. Se pregunta Lomnitz acerca de las formas que permiten la sobrevivencia de los marginados, excluidos de la protección social, carentes de ahorros y sin posibilidad de insertarse en el trabajo asalariado formal. Su respuesta son las redes de intercambio en los barrios que permiten suplir la ausencia de seguridad económica. La seguridad regresa a la familia y la comunidad en la medida en que no exista vínculo laboral, o que se debilita, vínculo que es la fuente de la seguridad social. La pregunta es cómo se da ese proceso en el mundo urbano actual.

Señala Enríquez: “¿Cuáles son los mecanismos que permiten a millones de latinoamericanos, básicamente huérfanos de toda protección social, subsistir en barriadas a pesar de una notoria falta de ahorros y de aptitudes para ganarse la vida en un medio urbano industrial?”. Su respuesta central a este interrogante: ...son las redes de intercambio desarrolladas por los pobladores las que constituyen un mecanismo efectivo para suplir la falta de seguridad económica que prevalece en la barriada...” (2000, p. 56).

La familia se convierte en una unidad económica, en el espacio de la reproducción social y biológica, en el mecanismo de protección social. Esta característica hace que se destruya el imaginario de tener un trabajo estable con garantías sociales. El imaginario de buscar un trabajo estable atado a la seguridad social se está debilitando, y ha dejado de ser el movilizador de la mayoría de los trabajadores. En la investigación de Suba (Ramírez), los vendedores callejeros manifestaban que obtenían más ingresos que un trabajador formal con salario mínimo, que tenían mayor seguridad en el ingreso porque no dependían de un contrato laboral que se puede terminar por alguna circunstancia quedando sin opciones, mientras que en la venta callejera pueden contar con la ayuda de la familia en el caso de que se presentara alguna dificultad, tenían flexibilidad en el horario, lo que les permita combinar el trabajo con las obligaciones domésticas, como por ejemplo el cuidado de los hijos, de los padres ancianos, o algún enfermo o discapacitado, finalmente, no tenían que aguantarse las humillaciones de nadie. Es claro que estas aspiraciones se distancian de las reivindicaciones de los trabajadores asalariados.

En cuanto al ingreso, si bien este puede fluctuar de acuerdo con las ventas diarias, y la temporada, se trata de un ingreso libre de impuestos y retenciones, que se obtiene en dinero líquido, y que se recolecta de forma continua y está disponible al mismo tiempo para los gastos cotidianos. La expresión que se utiliza para el ingreso en Colombia es “el diario” lo que expresa que la temporalidad es el día a día. Incluso cuando tienen personas subordinadas el pago se hace de forma diaria, y sus obligaciones, como el pago de bodegaje donde guardan su mercancía, la compra de suministros, el pago de arriendo tiene una temporalidad muy corta: por día o por semana. La paradoja es que los ingresos día a día no garantizan que cada día se obtenga lo que se necesita, por muchas circunstancias: malas ventas, lluvia, una enfermedad. Pero un día con otro, y la solidaridad de la familia, les da más seguridad que un trabajo formal.

Regresando al tema de la familia, su inserción económica, en un contexto de precarización, altera los roles tradicionales en su interior. Tales roles tienen un componente cultural profundo porque muchas veces están definidos en el imaginario social más que en la práctica, aunque esto es resultado de procesos históricos de largo aliento. El imaginario está construido sobre la “sagrada familia”: padre, madre, hijo(s), en los cuales el va-

rón es el proveedor económico, y la mujer encargada de las funciones de reproducción. La autoridad la ejerce el varón, quien en el espacio público (la calle) genera los ingresos para el sostenimiento del hogar, y la mujer está confinada al espacio privado del hogar.

Esa separación entre el espacio público y privado, nos dice De la Garza, es una construcción histórica ya que en el pasado esa separación no existía, por ejemplo, durante el feudalismo. Sin embargo, en el capitalismo esa separación se introduce en la medida en que el trabajo humano se vuelve una mercancía que se vende en el mercado, y el desarrollo de la relación salarial se da fuera de la familia, en el espacio público. Hay que advertir que en América Latina no se presentó una salarización plena, lo que hizo que en muchos hogares urbanos la separación entre los mundos público y privado no fuera tan marcada como en las economías centrales; sin embargo, esa separación ha estado presente en los espacios urbanos.

La separación se pone en entredicho cuando el varón pierde la capacidad de generar ingresos monetarios estables, que son la base del mantenimiento material (vivienda, comida, vestuario, etc.) del mundo privado doméstico, lo que obliga a otros miembros del hogar a buscar ese sostenimiento material para poder garantizar la reproducción biológica y social de los miembros del hogar. Es la mujer la que con mayor frecuencia asume ese rol, lo que implica que salga del mundo privado doméstico al espacio público para generar tales ingresos, sin que ello signifique que disminuyan sus obligaciones. La mujer termina asumiendo dos cargas: la doméstica y la económica. Junto con la mujer también entran otros proveedores económicos, como es el caso de hijos que abandonan los estudios para buscar trabajo con el fin de obtener los ingresos monetarios.

Las necesidades económicas del hogar son una explicación pertinente de la vinculación de la mujer a la fuerza de trabajo, pero no es la única. Se trata de una tendencia que se observa desde la década del setenta del siglo pasado, y está relacionada con cambios en los patrones culturales, el aumento de la cobertura educativa que incorpora a las mujeres, la reducción del número de hijos, la mecanización de las labores domésticas. Este es un tema que merece desarrollarse.

No obstante lo anterior, un trabajo dirigido por Ciancio (2008), en los hogares de la ciudad de Rosario (Argentina), encontró que la vinculación de la mujer en la fuerza de trabajo es la principal estrategia de sobrevivencia

económica de los hogares cuando se presenta la pérdida de trabajo del varón, que a su vez es la situación más frecuente en el empobrecimiento de los hogares. En este caso, las mujeres se articulan por lo general en actividades informales. Por supuesto, las situaciones son más complejas, como se desprende de lo señalado atrás, y es un tema que desborda este estudio. Lo que se quiere señalar aquí es que la pérdida de las seguridades en el trabajo se transmite a la familia.

Además de la vinculación de la mujer al trabajo mercantil, hay otros efectos producto de las precariedades económicas que crean sobre la familia cargas adicionales a las que tradicionalmente soportan, tales como, citando a Sunkel, “el apoyo familiar a los adultos mayores”, “apoyo familiar a los jóvenes en ‘la etapa de salida’”, y “el apoyo familiar a las madres adolescentes” (2006, cap. 4). Dentro de todo este contexto, una causa muy frecuente de la pobreza consiste en la existencia de una persona que requiere cuidados permanentes en un hogar (un anciano, un hijo especial, una discapacidad severa, una enfermedad), lo cual obliga a que un miembro de la familia, con frecuencia la mujer (por ejemplo, la madre, hija o hermana), deba retirarse de cualquier actividad económica que genere ingresos. Como remarca Sunkel: “La familia estaría operando como ‘amortiguador’ o ‘fusible’ de la modernización asumiendo responsabilidades que antaño asumía el Estado”.

En los sectores urbanos más precarizados, la familia en su conjunto se debe convertir en una unidad económica para garantizar la subsistencia material del grupo, lo que significa la consecución de ingresos monetarios, y ello implica salir a vender en el mercado el producto del trabajo familiar. En este contexto, se resignifica la comunidad a través de la solidaridad, y las ayudas familiares reaparecen. Se trata de “estrategias de supervivencia” frente a una doble carga: más demandas de protección social hacia la familia, y la necesidad de que ella asuma la carga económica que permita la reproducción del grupo. Las estrategias de supervivencia son de 1) carácter individual y de 2) carácter colectivo. Individuales en el sentido que involucran a la familia, y colectivas en la medida que involucran a la comunidad.

Comenzando por las primeras, de acuerdo con Ciancio:

Comprenden la “salida” creciente de las mujeres niñas/os y/o adolescentes para insertarse en el mercado de trabajo formal y/o informal, cambios en

la estructura de gastos, transformaciones en la composición del grupo familiar, incorporando o expulsando integrantes, según las potencialidades económicas del grupo, de sus expectativas familiares y personales, de su capacidad de adaptación frente a la crisis y de la construcción ideológica-cultural de la familia. (2008, p. 31)

A lo anterior hay que agregar, en primer lugar, la acción de volver la familia una unidad económica: Una tienda, un pequeño restaurante, un salón de belleza, maquilar confecciones, taller de mecánica...; y, en segundo lugar, la emigración de miembros de la familia hacia países centrales, que luego hacen remesas en dinero para ayudar al sostenimiento del núcleo familiar. Todo lo anterior pone en tensión el vínculo familiar y en el proceso se disuelven y se forman nuevas uniones, y se da paso a distintas configuraciones familiares que nacen de la necesidad de garantizar la reproducción biológica y social del grupo (Alperín y Rosenthal, 1998). Nuevas formas familiares, destacándose el creciente número de familias monoparentales con jefatura femenina, y el retorno de la familia extendida y los hogares compuestos.

En el caso de las estrategias colectivas de sobrevivencia, se debe comenzar señalando que el empobrecimiento no es un fenómeno aislado, sino que involucra capas de la sociedad, y en muchos casos está acompañada de desplazamiento hacia barrios marginales de la ciudad, o la construcción de barrios de ese tipo mediante procesos de invasión. En tales espacios urbanos se generan procesos de solidaridad como, en palabras de Ciancio:

Redes vecinales, amigos o familiares mediante préstamos de dinero para acceder a algún bien o servicio, a la ayuda en la atención de las/os niñas/os cuyos padres no tienen con quién dejarlos durante la jornada laboral (lo que grafica las carencias de alternativas adecuadas para el cuidado infantil); o a nivel barrial/comunal a través de emprendimientos como cooperativas de vivienda, guarderías, comedores escolares y hasta organización e implementación de movimientos que tengan como objetivos plantear algún tipo de demandas en cuanto a calidad y/o cantidad de prestaciones. (2008, p. 31)

Las mujeres son las que juegan un papel central en la construcción de estas redes sociales. La investigación de Ciancio encuentra que su presencia en el barrio es activa en los procesos de escrituración de vivienda, reclamo de los servicios públicos, centros de salud, y apelan a las relaciones de vecindad y parentesco.

A pesar de las estrategias individuales y colectivas, las familias se enfrentan a la inseguridad en el trabajo, la discontinuidad en los ingresos y la precariedad económica. Como respuesta a este proceso se ha producido una explosión de programas asistenciales hacia las familias como una estrategia de control social, para evitar que la precariedad derive en comportamientos sociales por fuera del control del poder político. El programa más importante en América Latina son los de transferencias monetarias condicionadas, tipo Oportunidades de México, Bolsa Familia de Brasil, y Familias en Acción de Colombia. Estos programas a través de las mujeres proveen ayudas monetarias a las familias condicionadas a alimentación al grupo de primera infancia, y educación a los niños y adolescentes. Los subsidios son complementados con iniciativas de emprendimiento y microcrédito, las cuales en teoría están destinadas a apoyar la generación de ingresos que les permita a las familias salir de la pobreza, y generar ingresos por la vía del autoempleo.

Aunque el menú de acciones dirigidos hacia las familias invoca el principio de sacarlas de la pobreza, utilizando la artillería señalada atrás (fortalecer los activos humanos con la educación –capital humano–, los activos físicos con el emprendimiento, y los activos financieros con el microcrédito) los resultados finales son negativos en términos económicos, como se verá más adelante. Los programas de transferencias monetarias condicionadas generan una dependencia de las familias a las ayudas monetarias que reciben del Gobierno, además de que esos recursos son entregados a las mujeres y eso tiene un efecto sobre los roles de las mujeres y los hombres dentro del hogar. Se invoca que si el subsidio se le da al hombre, se lo gasta en licor, aunque no está escrito en ningún documento oficial (no sería políticamente correcto), pero invocar argumentos de esta naturaleza resulta una visión reduccionista que no se adentra en la complejidad del tema. En la práctica, tales programas resultan utilizados para reproducir el clientelismo presidencial, como una forma de ganarle espacio a la clase política local que era la que había disfrutado de los beneficios del gasto social como resultado de los procesos de descentralización (García Linera, 2010.). Frente a esta situación, como se ha venido señalando en este trabajo, se debe romper la dependencia generando procesos autónomos y colectivos, que permitan construir procesos sociales alternativos.

## ¿Informalidad o reconfiguración del mundo del trabajo?

Se ha mencionado que el trabajo se ha desalarizado y con ello se han perdido los derechos sociales ligados al contrato laboral, en particular, el acceso a la seguridad social. Han existido varios enfoques que intentan explicar el fenómeno. La ortodoxia económica analiza el tema desde la informalidad, y señala que ello es resultado del exceso de regulación económica, de manera que su propuesta es desregular aún más la economía y flexibilizar aún más el mercado laboral. Los críticos de esta propuesta señalan que es precisamente esa mayor flexibilización la causante de la precarización y la informalidad, porque conduce a la pérdida de las seguridades económicas del trabajo. Otro enfoque señala que el fenómeno es resultado de la deslocalización de los procesos productivos, como resultado de las nuevas formas de gestión de la producción, las cuales han sido favorecidas con el desarrollo de las TIC. Se afirma en este trabajo que la informalidad y la precarización del trabajo es el resultado de un cambio en el régimen de acumulación, en particular, de la financiarización, que se expresa en formas de capital cada vez más abstracto y al mismo tiempo un trabajo cada vez más fragmentado. Se comenzará por la discusión sobre la informalidad.

Para Hernando de Soto, el “sector informal es aquel que funciona al margen de la ley, es decir, es aquel sector que con fines lícitos, para distinguirlo de los criminales, utiliza medios ilícitos para conseguir esos mismos fines” (1987, p. 1). Este ha sido el enfoque dominante en la región, y es utilizado para la justificar la liberación de los mercados, con el argumento de que el exceso de reglamentación económica es la causante de la informalidad. Dentro de esta visión, Perry et al. (2007) señalan que cuando el costo de cumplir con las normas es más alto que evadirlas, el comportamiento racional de los agentes económicos induce a la evasión, transitando hacia la informalidad. La recomendación que se deriva de lo anterior es simplificar las reglamentaciones para bajar el costo de cumplir con las normas de manera que los agentes se formalicen. La consecuencia práctica de ello es más mercado y menos intervención del Estado, a lo cual agregan facilitar el acceso a la tecnología y al sistema financiero. Esta es la política propuesta por la banca internacional para las economías periféricas.

Ante la carencia de marcos teóricos, las visiones dominantes sobre el tema apelan a la dualidad. La informalidad se la concibe como una economía periférica que orbita alrededor de un núcleo económico central. Hay varias perspectivas de este enfoque: economía precapitalista (versus capitalista), tradicional o premoderna (versus la moderna), marginal (versus economía central), ejército de reserva (versus asalariados), excluidos (versus incluidos), y por supuesto, economía informal (versus la formal). Estas visiones, al ver la informalidad como algo periférico, conducen a que su preocupación académica se dirija a caracterizar el núcleo económico central (dependiendo como lo definan) y la informalidad simplemente queda como un residuo. También existen unas definiciones estadísticas sobre la informalidad. Hacen referencia a los que no pagan cotizaciones a la seguridad social, el tamaño de los establecimientos en los que se labora (menos de cinco o diez operarios) más los trabajadores independientes (que es la clasificación de la OIT), y el stock de capital de las empresas.

Se puede afirmar que, en América Latina, desde el siglo XX, siempre han existido sectores informales. Pero este análisis hay que refinarlo. Es distinta la situación durante la vigencia de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que la informalidad contemporánea. En el primer caso, se trataba de población de origen campesino que había migrado a las ciudades pero que no se había insertado en la sociedad salarial, mientras que en la actualidad la informalidad es principalmente de origen urbano. Esta afirmación hay que matizarla para Colombia porque el desplazamiento generado por el conflicto interno continúa produciendo migración rural urbana que genera informalidad del primer caso.

Una pregunta que es preciso hacerse es si los sectores precarizados (llámese economía informal o popular) están desarticulados al proceso de acumulación de capital, o si por el contrario existe algún tipo de articulación. En otras palabras, se trata de rechazar los enfoques duales según los cuales la informalidad es un residuo que no se articula al proceso de acumulación de capital, enfoques que en este sentido son similares a los conceptos de marginalidad o exclusión. Chitarroni (2004) establece una diferencia importante entre lo que él llama estrato de acumulación y estrato de supervivencia. No es lo mismo el trabajador de una microempresa que presta servicios a otra empresa mayor, por ejemplo, en el campo de la limpieza, en relación con el trabajador que “realiza una actividad

en la franja de supervivencia, en general no vende su fuerza de trabajo a quien la demanda sino que la emplea en una actividad de subsistencia, en ocasiones, sin rédito alguno” (Chitarroni, 2004, Autor, p. 7). Podemos agregar que el estrato de acumulación contempla las microempresas que maquilan o proveen servicios a otras empresas mayores, muchas de las cuales están ligadas a empresas extranjeras. Es el caso de la confección. En esta situación es más fácil comprender cómo se extrae el plusvalor y cuál es la articulación con los procesos de acumulación. La explicación de este proceso se entiende a través de la lógica de deslocalización del capital y también de la financiarización, en la medida en que la deslocalización implica reducir los costos de la mano de obra aprovechando salarios más bajos en las economías periféricas, o en los espacios nacionales en regiones más pobres. Se argumenta que el capital transnacional condicionó la inversión en las economías periféricas a la adopción de regímenes laborales más flexibles, condición a la que muchos países se sometieron como consecuencia de la fuga de capitales que sufrieron como resultado de la crisis financiera internacional de comienzos de la década del ochenta del siglo pasado.

Pero las cosas son más complejas, porque en el caso de las economías de subsistencia, cuya forma principal de producción es la famiempresa, surge la pregunta de hasta dónde existe una articulación con los regímenes de acumulación capitalista, y hasta dónde son formas económicas que significan una resistencia a dichos regímenes. Resistencia en la medida en que es una economía que se resiste a la fiscalidad (no paga impuestos directos por la actividad, si paga parcialmente los indirectos) y se excluye del sistema financiero formal. De hecho, la política de formalización del trabajo precisamente lo que busca es incorporarlos a la fiscalidad y bancarizarlos.

Aquí se va afirmar que son sectores que reciben muy poco por lo que producen, de tal manera que hay una transferencia de excedente hacia el mercado. Esta es una forma de articulación al proceso de acumulación y de extracción de excedentes. La otra forma de articulación se da través de la necesidad de captar recursos monetarios para pagar los bienes y servicios que han sido entregados a monopolios privados como es el caso de los servicios públicos, el celular, el crédito, y la renta petrolera que está detrás del pago de la tarifa de transporte. Sobre este tema se volverá más adelante.

## **Deslocalización de la producción**

La deslocalización explicaría por qué el trabajo se ha tercerizado y fragmentado, en la medida en que procesos productivos son trasladados a unidades más pequeñas y autónomas, y en esas unidades se darían formas de trabajo más precarias. A nivel nacional y también internacional, partes crecientes de los procesos productivos salen fuera de la fábrica. Son adjudicados a unidades productoras independientes que entregan el producto bajo una relación de carácter mercantil. Es el caso de la maquila en confecciones, o los *call centers* que venden el servicio a diferentes multinacionales. Esto es resultado del hecho de que las empresas han pasado de la producción centralizada en grandes cadenas (fordismo) a la fragmentación y la deslocalización de los procesos, lo que genera una explosión de unidades de producción a menor escala. Las grandes multinacionales han creado una “línea de ensamblaje global” (Poveda y Rossell, 2002), de modo que el capital transnacional dispone de una oferta mundial del trabajo. Pero mientras el capital circula por los mercados mundiales, el trabajo sigue teniendo una connotación local, nacional. Se promovió una regulación que “flexibilizara” las condiciones de los trabajadores con el argumento de atraer el capital, señalando que el capital era la fuente de generación de crecimiento riqueza y empleo. La oportunidad del capital para promover esta regulación en América Latina se dio con la crisis de la deuda externa de comienzos de los ochenta, ya que las burguesías nacionales y las organizaciones sociales, en especial los sindicatos, perdieron el poder de negociación ante la restructuración de la deuda. El argumento era que el empleo era producto de la inversión en capital, de manera que había que darle seguridad jurídica al capital, y no al trabajo

La literatura económica (ver, por ejemplo, la escuela francesa de la regulación) señala que se pasó de un modelo fordista caracterizado por la concentración de los trabajadores en las empresas, con una dependencia jerárquica de la dirección superior, a un modelo de producción descentralizado, en donde las unidades que participan en los procesos de producción no tienen una relación jerárquica con la empresa central, sino una relación contractual. Sin embargo, en América Latina este proceso hay que matizarlo. En la región no hubo una extensión del fordismo hasta el grado que produjera un asalaramiento general de la población económicamente activa,

como se indicó atrás. En la región, la mayoría de la población económicamente activa ha estado por fuera de la relación salarial. El fordismo en este caso debe ser entendido como el paradigma de la organización del proceso productivo en los sectores modernos de la economía. Además, otro aspecto que debe ser tenido en cuenta es el de los procesos de reestructuración de los Estados que condujeron al despido de una gran cantidad de funcionarios, además que los programas públicos fueron sustituidos por programas ejecutados por terceros (ONG, entidades privadas, organizaciones comunales o religiosas) que utilizaban mano de obra temporal, de acuerdo con la duración del programa que se estaba ejecutando.

En la explicación que señala el fin del modelo fordista de producción, existen dos tipos de visiones, una que hace referencia a elementos técnicos, y otra referida al cambio del régimen de acumulación. En lo técnico, se dice que es resultado del desarrollo de las tecnologías de la información y la computación (TIC) que permiten separar los procesos productivos y administrativos, lo que facilita la deslocalización, que es la visión de (Castells, 1998). Si bien los factores técnicos facilitaron el proceso, la explicación de fondo está ligada a los cambios en la esfera económica, que es lo que lleva al tema del régimen de acumulación. Insistir en los factores técnicos sería como decir que la revolución industrial fue la que dio origen al capitalismo, cosa distinta a afirmar que lo potenció. En esta línea los procesos de deslocalización se pueden explicar por la tendencia de las multinacionales de repartir a nivel mundial las etapas de los procesos buscando abaratar costos, sobre todo los de la mano de obra, y aumentar la ganancia financiera a costa de precarizar el trabajo. El capital al deslocalizar la producción busca formas de trabajo más baratas explotando las diferencias nacionales (Poveda, 2003, p. 6) con el fin de maximizar la ganancia financiera.

Se desarrollan varias formas de organización del trabajo: la subcontratación de fases de la producción con unidades externas más pequeñas, a las que se les remunera de acuerdo con el producto entregado; esta modalidad puede ir desde el *outsourcing* o la maquila, hasta la pequeña *famiempresa* (satélite), o el trabajo unipersonal. La contratación de servicios personales a empresas externas que proveen el personal (temporales, cooperativas). Pagarles a las personas por los servicios prestados, como por ejemplo el mantenimiento de equipos y las reparaciones. Contratar los servicios personales por productos bajo la modalidad de proyectos, consultorías, ventas.

Este proceso ha sido presentado como resultado de la globalización, pero la globalización contemporánea hace referencia a la globalización del capital, no del trabajo. Los trabajadores siguen prisioneros en sus realidades nacionales, solo en la medida en que se da la migración ilegal de los países periféricos hacia las economías centrales se estaría dando una globalización del trabajo de facto, pero las regulaciones institucionales están orientadas a impedir dicho fenómeno, lo que no pasa con el capital.

Hay que señalar que esa deslocalización no solo es una práctica de las multinacionales, también las empresas nacionales que abastecen el mercado interno fragmentan sus líneas de producción. Estas ideas ya han sido desarrolladas en otros trabajos, y servirían para explicar la vinculación de las micro y pequeñas empresas, muchas de ellas de carácter familiar, al gran capital, en la medida en que elaboran parte de los procesos productivos de empresas más grandes, sean nacionales o extranjeras. Sin embargo, el problema de esta explicación es que la mayoría de las famiempresas no parecen estar articuladas a esta cadena, sino que venden su producción directamente al público o a los distribuidores al detal. Aunque en este escrito no se tienen referencias de estudios empíricos que soporten esta afirmación (este es un tema por trabajar), un estudio que hizo Gaviria sobre la llamada Área Metropolitana Centro Occidente en Colombia (municipios Pereira, Dosquebradas, La Virginia), sobre economía doméstica, concluyó que “no se observa una clara conexión de estas unidades económicas emplazadas en las viviendas y la industria local, de manera que no es posible concluir sobre la participación de estas unidades en procesos de maquila” (2006, p. 64).

### ***Cambio en el Estatuto del Trabajo***

Si la deslocalización solo explica una parte no mayoritaria de los procesos de fragmentación de la producción, hacia pequeñas unidades económicas precarizadas, surge la pregunta acerca de una explicación alternativa. Una de ellas es la flexibilización laboral. Es frecuente afirmar que la precarización del trabajo es producto de la flexibilización laboral. La flexibilización significa un cambio en las formas de contratación laboral típicas del fordismo. Los contratos laborales estables, con prestaciones sociales, son convertidos en contratos temporales y con una reducción significativa o la desaparición de las prestaciones. En general en América Latina, durante

las reformas del Consenso de Washington se flexibilizaron los códigos laborales, y ello ha coincidido con los procesos de precarización del trabajo. Sin embargo, el hecho concreto es que el trabajo se ha venido precarizando independientemente de las reformas a los códigos laborales. Si bien tales reformas han facilitado los procesos de desalaramiento, y con ello la precarización, las mismas deben ser entendidas como un cambio en la legislación para adaptar la regulación a un cambio que se da en la realidad. La pregunta que se debe responder es acerca de las condiciones que conducen a promover dicho cambio. Una parte de la respuesta consiste en que el capital transnacional, a través de los organismos financieros internacionales, promueve cambios en las legislaciones laborales, para beneficiar a las empresas que deslocalizan la producción buscando países con menor costo de mano de obra. Otra parte de la respuesta tiene que ver con la presión del capital financiero para que las empresas reduzcan los costos de la nómina y de esta forma trasladen más excedente financiero hacia los accionistas o los acreedores. Las dos cosas están ligadas.

La relajación de los contratos laborales se ha venido formalizando con la flexibilización laboral, que desde la lectura neoliberal significa eliminar las rigideces del mercado laboral. Se elimina la estabilidad laboral, las prestaciones sociales, las horas extras y dominicales. Se permiten los contratos a término fijo y los contratos por tiempo parcial. Los cambios buscan descontarle al salario todo tipo de prestación social (que llaman “costo laboral no salarial”); poder regular la contratación de trabajadores y el tiempo que se les paga de manera exacta a las necesidades de la producción, sin tener que pagar tiempos muertos o tiempos de descanso; poder también externalizar (tercerizar) funciones productivas, buscando trasladar los riesgos y los costos a agentes externos que utilizan trabajo más precarizado.

Se afirma que la flexibilización laboral responde al agotamiento del modelo fordista de producción. En este modelo, los procesos productivos demandaban una gran concentración de trabajadores, con una organización de la producción jerarquizada en la cual trabajadores de baja cualificación realizaban labores simples y repetidas en un proceso de producción en cadena. El proceso de producción fordista en sí es complejo, pero a cada trabajador se le asignaba una tarea sencilla que hacía parte de un todo, con una producción en masa continua. Para poder garantizar el modelo de acumulación se necesitaba una sociedad de consumo que le diera salida a

esa producción, unos trabajadores que tuvieran capacidad de compra, la cual no solo se daba por el salario directo que se incrementa, sino por las prestaciones sociales que se canalizaban a través del Estado. A su vez, el Estado debía estimular la demanda agregada con gasto público (políticas keynesianas) (Esping-Andersen, 1996, p. 74). Esta fue la base del Estado de bienestar de las economías centrales. El fordismo fue lo que dio origen a lo que se ha llamado los “treinta gloriosos”, que Boyer (1999) demarca entre los años 1947-1976. Montagut dice:

El crecimiento económico estaba sustentado por el consumo de masas de determinados productos. Su producción seguía una organización del trabajo basada en la utilización masiva del factor trabajo... Los Estados del Bienestar posibilitan, en aquellos momentos, que se consuma todo aquello que se produce, cerrando el ciclo trabajo-producción-consumo-reinversión. (2000, p. 63)

Este modelo se construyó sobre el “consenso keynesiano”, en el cual no se percibía un *trade-off* entre seguridad social y crecimiento, y entre equidad y eficiencia. En la actualidad este consenso ha desaparecido y el mencionado *trade-off* ha salido a la palestra (Esping-Andersen, 1996, p. 3). El consenso que existía en torno a los postulados keynesianos se rompió a finales de los años sesenta y comienzos de los setenta, del siglo pasado, cuando las políticas de expansión de la demanda efectiva no solo no lograban eliminar el desempleo, sino que además inducían altos niveles de inflación (estancflación). Esto significaba que entraba en crisis el círculo virtuoso fordismo-keynesianismo-Estado de bienestar. En la actualidad la organización de la producción cambia y con ello la relación formal con el trabajador. Las empresas organizan la producción en función de las necesidades del cliente, que es invertir poner patas arriba la organización fordista cuando era el consumidor el que se sometía a los diseños de los planificadores y la organización de las empresas se daba en función de las necesidades de la producción. En el fordismo, el trabajo se debía subordinar al plan de producción, y por tanto la iniciativa estaba en el nivel superior. En la organización hacia el consumidor, la iniciativa se traslada al nivel inferior, al empleado que está en contacto con el cliente, o al funcionario público que está en contacto con el ciudadano-cliente, como se indicó atrás cuando se hizo referencia a las reformas a la administración pública.

Del fordismo se pasa al modelo toyotista. En este caso, los trabajadores deben cambiar su ética para alinearla con los intereses de la empresa. Se trata de que el trabajador asuma subjetivamente los objetivos de la empresa (Zangaro, 2010), o más bien, de los capitalistas propietarios de las empresas, aunque esta propiedad cada vez es más abstracta, en el sentido de que es detenida por inversionistas ocultos en el mercado financiero. La propiedad se ejerce mediante derechos financieros sobre la empresa, bien sea como accionistas, acreedores, o tenedores de títulos. La sujeción de la misión-visión-valores reclama la solidaridad del trabajador con los objetivos de la empresa, aunque paradójicamente esta no sea solidaria con el trabajador.

Para mantener dicha subordinación consentida, el capital necesita crear una subjetividad (Zangaro, 2010), que es distinta a la que existía durante el fordismo, cuando el trabajador simplemente era una pieza en una estructura piramidal, y no estaba en su horizonte la participación y la iniciativa en el proceso. Su función era obedecer las tareas que venían asignadas por los diseñadores, planeadores, ingenieros. El trabajador hacía una labor mecánica y repetitiva ya que la creación correspondía a una instancia superior en la jerarquía de la organización empresarial. La sumisión del trabajador en este modelo se lograba con la construcción de imaginarios colectivos de ampliación progresiva de derechos sociales, y en el caso del individuo la valoración de la estabilidad económica, los logros acumulativos, y la constitución de una pensión que le permitiera disfrutar con tranquilidad sus años de vejez, lo cual suponía paciencia, respeto, obediencia.

Atrás se dijo que el modelo toyotista busca alinear los intereses de los trabajadores con los de la empresa. En este modelo de *management* empresarial, los trabajadores trabajan en equipo y tienen una autonomía relativa para introducir mejoras en los procesos en beneficio de la empresa. Para ello los trabajadores deben estar motivados, deben disponer de competencias que les permita comunicarse, argumentar y resolver problemas, y ser flexibles ante los cambios que en el proceso se presentan (Alonso, 2007, p. 45). Esos cambios se aceleran como resultado de los cambios en la tecnología que son continuos y rápidos, lo que significa que el trabajador debe estar dispuesto a cambiar de oficio y adquirir nuevos saberes. Se da una aparente autonomía, la cual aparece como una liberación frente a la rutina, la posibilidad de crear un proyecto de vida autónomo, la libertad de hacer lo que quiera.

El trabajo en equipo al mismo tiempo es temporal, los equipos se arman y se desarman en función de resultados: productos, metas, proyectos. Las actividades son flexibles, variables, cambiantes. Esto a la vez crea inseguridad en las labores porque los trabajadores son fungibles, se pueden utilizar y desechar de acuerdo con las necesidades, por tanto, carecen de seguridades. El equipo dura lo que dura el proyecto, se obtiene el producto, o se logra la meta, y cada uno debe asumir como propios los objetivos del programa, proyecto o actividad. Posteriormente, cuando la tarea se termina, cada uno debe buscar otro programa, proyecto o actividad a la cual engancharse, y asumir como propios los nuevos objetivos, desechando por completo los anteriores. Se trata de un trabajador flexible, que cuando no logra reengancharse en otro proyecto o programa termina precarizado.

La aparente iniciativa y libertad es inseguridad y a la vez competencia descarnada entre los individuos porque solo participarán en los procesos los más aptos, lo que genera una especie de darwinismo social en el cual, en la lucha de unos contra otros, sobreviven los más fuertes. Alonso llama a esto el caos creativo de un “universo de partículas elementales” (2007, pp. 44-52). Por ejemplo, el conocimiento ya no es el resultado de la acumulación de saberes a través del tiempo, si no de la iniciativa de individuos que se adaptan a las necesidades de los procesos productivos, de saberes que cambian rápidamente y frente a los cuales se debe tener la adaptabilidad necesaria.

La organización del trabajo en una empresa puede tomar esta forma, pero a la vez esta característica de la organización del trabajo es la que permite deslocalizarla, porque las tareas se pueden encargar por contrato a unidades externas a la empresa. En la empresa, el trabajo debe ser flexible porque se organiza por tareas, y cuando estas terminan, y el trabajador no se requiere, debe poderse prescindir de él. De todas formas, la tasa de explotación aumenta, bien sea que se mantenga dentro de la empresa, o que su trabajo se dé bajo una modalidad tercerizada.

## **El trabajo sigue siendo el eje de lo social**

Los procesos de deslocalización de la producción sirven para explicar el surgimiento de las maquilas, la subcontratación, la tercerización; los procesos de flexibilización, para explicar los contratos de tiempo parcial, al igual

que la tercerización y la subcontratación. Estas formas suponen que una empresa mayor compra el producto o el servicio a una menor (que puede ser unipersonal), y allí se puede visibilizar la subsunción real del trabajo. Pero la escala sigue descendiendo porque se encuentran unidades pequeñas que deben vender directamente su producción al público (es decir, no están articuladas a empresas mayores). Es el caso del taller de artesanos que vende su producción en una pequeña caseta, o la señora que vende en la calle la comida que elabora, o la costurera del barrio, o el mecánico de autos. La mayoría se trata de autoempleos a través de emprendimientos familiares urbanos, que es la salida más frecuente al desempleo (Merlinsky, 1995). Esto hace que las estrategias de supervivencia se trasladen al ámbito familiar. Este fenómeno social, que muestra una tendencia clara en las economías latinoamericanas está lejos de caracterizarse, y tampoco se lo pretende hacer aquí<sup>3</sup>.

En este caso, ¿cómo se da la subsunción real del trabajo? Se podría afirmar que estas últimas actividades siempre han existido en el capitalismo y que se trata de actividades marginales, que no están en el núcleo del proceso de acumulación del capital. Este tipo de actividades se han clasificado dentro del concepto genérico de la informalidad, y aquí se prefiere llamar la economía de los sectores populares. En la actualidad, dicha economía no puede ser vista como marginal si se tiene en cuenta que abarca entre 50 %-70 % de la fuerza de trabajo, y que de cada diez puestos de trabajo entre siete y nueve se crean en el sector informal, dependiendo de cada país. Incluso, si se discute la definición de informalidad, y se toma como base las cotizaciones plenas a seguridad social (por lo menos salud junto con pensiones) la informalidad en la mayoría de los países de la región puede superar el 75 %. Las estadísticas pueden variar, pero lo que no está en discusión es la magnitud del fenómeno, el cual comienza a ser la forma predominante de la organización del trabajo, e indudablemente debe tener una articulación con la acumulación económica.

---

3 Simplemente se hará referencia a lo que señala la literatura disponible, la cual proviene principalmente de Argentina, surgida en las experiencias de las crisis de los años ochenta y finales del siglo pasado y comienzos del presente. Es, por tanto, una referencia indirecta en este trabajo.

Se trata de un trabajo que se realiza en su mayoría en el seno del hogar, razón por la cual ha perdido visibilidad en los espacios públicos, pero en el espacio privado sigue siendo considerado el asunto más importante después de la familia, como lo señala De la Garza. Atrás se señaló que el nacimiento de la política social surgió en la necesidad de moderar la relación capital trabajo, y que el Estado de bienestar surgió del reconocimiento de los derechos de los trabajadores como derechos sociales. Cuando se hace referencia al trabajo en una sociedad capitalista se lo hace con respecto a su venta en el mercado para generar los ingresos monetarios necesarios para la reproducción biológica del trabajador y su familia. Esos ingresos son necesarios para poder comprar los bienes y servicios que satisfacen las necesidades humanas. Pero hay trabajo que no pasa por el mercado, como es el caso de las labores de la madre en el hogar para atender las necesidades domésticas tales como la cocción de alimentos, el cuidado de los niños y de los enfermos, el arreglo de las camas. Este trabajo no es registrado en las cuentas nacionales, ni se le hace una valoración mercantil.

Cuando se habla de trabajo asalariado se está haciendo referencia al hecho de que el trabajador vende su tiempo de trabajo por una remuneración llamada salario, y está mediada por un contrato laboral generalmente escrito, del que se derivan unas obligaciones y prestaciones sociales, de las cuales la más importante es la seguridad social. Bajo la relación asalariada se presenta una subsunción formal del trabajo porque el trabajador depende de un patrón que ejerce el control sobre su actividad, y está comprando el tiempo de trabajo de los trabajadores. En la actualidad es menos frecuente esta relación y es más frecuente vender el trabajo valorizado para generar los ingresos monetarios necesarios para comprar los bienes y servicios que satisfagan las necesidades humanas. Esa venta puede hacerse a una empresa que compra la producción de ese trabajador, o él debe salir a venderla directamente en la calle. Si bien bajo estas modalidades la subsunción formal desaparece, la pregunta es si la subsunción real continúa existiendo, que es la relación real entre el capital y el trabajo (Chamorro, 2006). El hecho de que el trabajo se presente formalmente (legalmente) como independiente, no quiere que decir que escape a la subordinación del capital.

Una forma de presentar el trabajo como independiente es cuando los contratos comerciales reemplazan al contrato laboral. El contrato laboral se ha debilitado, y con ello las protecciones implícitas en dicho contrato. Un

contrato laboral es por definición una relación asimétrica entre un patrón (la parte fuerte) y un trabajador (la parte débil). El trabajador carece de la seguridad que otorga la propiedad privada (Chamorro, 2006). Desde la doctrina liberal del siglo XIX, el contrato laboral era entre dos partes iguales jurídicamente, formalmente libres. Pero esa visión fue cuestionada porque los trabajadores no son libres, como dice Soria, porque carecen de otra mercancía para vender que no sea su trabajo, se encuentran “desnudos’, desembarazados y desprovistos de todas las cosas necesarias para la puesta en actividad de su fuerza de trabajo” (2010, p. 12) La supuesta libertad del contrato laboral fue resultado de la expropiación de los medios de producción a los anteriores siervos, artesanos y campesinos, y a partir de esa expropiación es que aparece el capitalista que concentra la propiedad privada. Cuando el contrato laboral se transforma en uno comercial, las dos partes (patrón y trabajador) aparecen iguales jurídicamente, pero materialmente no lo son, porque una parte posee los medios de producción y la otra solo tiene su fuerza de trabajo.

Como producto de tal asimetría, la humanidad ha construido protecciones al trabajador, ganadas en las luchas de los obreros. Surgió la legislación laboral como una legislación especial destinada a regular la relación capital trabajo, y los sistemas de protección social orientados a cubrir los riesgos sociales del trabajador y sus familias. Esas protecciones hoy se están desmontando, y muchos contratos laborales toman la forma de contratos comerciales. Otra vez se vuelve a la ficción del contrato entre iguales, y se borra lo que la humanidad había construido en el pasado. Cuando la relación con el trabajador se la presenta como una relación formal entre iguales, se oculta la asimetría del contrato laboral y con ello se desconocen las protecciones sociales al trabajador. Al trabajador se lo pretende ilusionar con la figura del empresario. Se le define como un empresario poseedor de capital humano, o a lo sumo de unas herramientas elementales cuando es productor independiente. La sujeción directa del trabajo al capital a través de la relación salarial va migrando hacia formas indirectas, que cada vez se vuelven más predominantes.

Independientemente del cambio en la legislación laboral, el hecho concreto es que el trabajo se ha venido flexibilizando en el mundo real, y los cambios en las normas buscan acoplar la regulación con lo que está pasando en el mundo de la producción. La división entre la subsunción formal y real se complejiza. Se podría decir que en los extremos están, de una parte,

la relación salarial que supone dependencia directa y subordinación, y del otro, el trabajo independiente que tiene una relación contractual horizontal (no dependencia jerárquica) y autonomía organizativa. Pero en el mundo real aparecen múltiples formas y combinaciones. Nos dice Chamorro: “Aparecen una serie de trabajos dependientes que gozan de autonomía organizativa, al mismo tiempo que se diversifican los trabajos independientes, dando origen a nuevas relaciones de subordinación organizativa” (2006, p. 6).

### ***No se valora el trabajo de la economía popular***

La economía popular al vender su producción en el mercado pasa por una relación mercantil mediada por el dinero. A su vez, los recursos monetarios que recibe en la transacción también son gastados a través de una relación mercantil. Gastados bien sea en la compra de suministros para dicha economía, bien sea en el consumo final de las familias que subsisten con esos recursos. Son relaciones de intercambio entre agentes económicos, quienes, desde el punto de vista de la ortodoxia económica, actuarían racionalmente buscando la maximización de beneficios y de satisfacciones. Este es el enfoque del Banco Mundial (Perry et al., 2007) y de De Soto (1987), como se vio atrás, y por eso aducen que la informalidad surge del hecho de que los agentes económicos consideran más ventajoso no cumplir con la legalidad, desde el punto de vista costo-beneficio.

Sin embargo, las relaciones mercantiles no pueden ser reducidas a meros intercambios mediados por el dinero, y concebir el dinero simplemente como un medio que sirve para operar esos intercambios. Como señalan Aglietta et al. (1998), la forma como se accede a los recursos monetarios está relacionada con la jerarquía social. Si se toma el caso de un trabajador asalariado, “se presenta como igual en el hecho de la equivalencia en el intercambio, y desigual en el hecho de la sumisión dentro de la producción”<sup>4</sup> (p. 18). La relación entre el patrón y el trabajador se mediatiza por un salario pagado en dinero. Pero esa relación está escondiendo la jerarquía social que hay detrás. “La moneda moderna y el sistema generalizado de cuentas asociado ocultan la diferencia de estatus social detrás de la homogenización cuantitativa” (p. 18).

---

4 Traducción propia.

Para que un agente económico concorra en el mercado debe participar en la división social del trabajo, no solo porque vende un producto, sino porque cuando lo compra tiene una posición en dicha división y en la jerarquía social que le permite acceso a los medios monetarios. Tales ingresos pueden provenir por la condición de funcionario público, de asalariado privado, rentista, de miembro de la economía popular, etcétera. Hay una jerarquía económica y social que se oculta en el intercambio mercantil.

Como señala Femenias (2001, pp. 89-91), esa jerarquía se relaciona con la disponibilidad de acceso a la moneda. En las sociedades contemporáneas ese acceso no depende estrictamente de la riqueza previa, como sí es el caso de una moneda soportada en oro, que habría que tener riqueza acumulada previa. En la moneda moderna se puede acceder al crédito si el banco constata que se tiene un potencial de ingreso futuro. De lo contrario, según el autor, los ingresos se generarían en una relación salarial. Sin embargo, en las sociedades donde la relación salarial no es el vínculo dominante del trabajo, incluso se presenta una diferencia entre quien puede acceder a ingresos monetarios gracias a una relación salarial, y quien accede por fuera de ella en la economía popular.

Volviendo al caso del asalariado, si la relación se diera solo en el marco del derecho comercial, es decir, que las dos partes tuvieran un estatuto igual frente al intercambio, el trabajador estaría vendiendo su fuerza de trabajo, pero se ocultaría que en esa relación estaría entregando su vida. Él no puede rehusarse al intercambio porque si no recibe su salario no puede garantizar su reproducción biológica y la de su familia. No pasa lo mismo con quien compra esa fuerza de trabajo, quien tiene la opción de contratar ese trabajador, o cualquier otro, y con ello el comprador no está comprometiendo su subsistencia. No es un contrato entre iguales como se señaló atrás.

Lo que se quiere señalar en este punto es que la asimetría se mantiene así se transforme la relación salarial en una relación comercial que desconoce las prestaciones sociales, como es el caso de un contrato de prestación de servicios a término fijo o por productos, o cuando el trabajo se presenta bajo forma autónoma en la economía popular. En este último caso, cuando desde la economía popular se produce una venta, y al mismo tiempo un cliente realiza la compra correspondiente, ese hecho va más allá de una relación mercantil. Detrás de la venta hay una familia que participó en el

proceso de producción o distribución, que carece de seguridad social, que el día que no hace la venta no tiene como alimentar a los niños ni pagar el arriendo, que ante la carencia de seguridades depende de una ayuda asistencial del Gobierno, y que gracias a esa ayuda está dispuesta a mantenerse pacíficamente en esa actividad económica, aunque para realizar dicha actividad se toma el espacio público y si intentan desalojarla reaccionará violentamente.

De modo que para que esa venta callejera se realice, en la cual un transeúnte compra un artículo (falta la pregunta acerca de cómo ese transeúnte obtuvo los ingresos monetarios, que sería la otra parte de la historia), se hace necesario que existan varias condiciones:

- El espacio público está tomado por los vendedores ambulantes y estacionarios, lo que supone una contradicción con las autoridades policiales que deben “recuperar” dicho espacio, así estas tengan un cierto grado de tolerancia ante la contundencia del fenómeno social.
- Una organización del territorio para que ese vendedor pueda usar ese pedazo de calle, lo cual implica una historia del territorio donde se han acreditado determinados sitios, se han desarrollado conflictos y se han consolidado poderes (que pueden estar inscritos en otras lógicas como por ejemplo el paramilitarismo y el narcotráfico), y probablemente esos poderes tienen compromisos ocultos con las autoridades policiales.
- Quienes realizan esa actividad no pagan impuestos directos de la actividad, no someten su contabilidad ante la autoridad tributaria (de hecho, no llevan contabilidad formal), no tienen registro mercantil; y no están dispuestos a hacer nada de eso porque volvería inviable su negocio.
- Su principal forma de financiación es el crédito informal (paga diario o gota a gota en Colombia), préstamos de familiares o de amigos, porque no tienen acceso al crédito formal (están, por ejemplo, en las bases de datos de deudores morosos), o no quieren hacerlo porque prefieren el acceso al crédito de forma rápida y sin los requisitos formales de los bancos.
- Son sujetos de un dispositivo de asistencia social destinado a un control político, ligado a un régimen clientelista de reproducción del poder político. En la actualidad ese tipo de dispositivos se configuran a través de los programas de transferencias monetarias condicionadas.

Además de esas condiciones, ese tipo de economía tiene formas económicas de abastecimiento, de producción y distribución que dependen del tipo de actividad. Tiene una composición social determinada; por ejemplo, en el caso de la venta callejera, en Bogotá, su mayor composición son mujeres cabeza de familia, discapacitados, mayores de 40 años y desplazados; todas son personas que carecen de posibilidad de acceso a un trabajo estable.

De modo que cuando una señora vende una empanada a un mensajero que transita por la calle, detrás de la señora hay una historia. Y detrás del mensajero otra: que tiene un empleo temporal, que gana por comisión, que debe poner el medio de transporte; que la empanada es el almuerzo porque sus ingresos no le permiten el lujo de pagar un restaurante, sino que para comer medianamente bien debe esperar hasta la noche, cuando su compañera prepara una comida más completa, para él y los niños, haciendo economías con las pocas cosas que le fían en la tienda (una relación de deuda) mientras llega la quincena.

Entonces, ¿se trata de un simple cambio mercantil? Detrás de este ejemplo se pueden explorar muchos elementos desde la economía, la sociología, la antropología, la ciencia política; sin embargo, lo que se quiere resaltar para efectos del presente trabajo, en el caso de la economía popular, son las formas como se accede a los recursos monetarios, cómo se gastan, y la jerarquía social que hay detrás. Los ingresos monetarios se reciben mediante una venta, la cual está remunerando el trabajo familiar que hay detrás. Esa remuneración es diaria, incierta, y no cubre ningún pago de seguridad social. Es precaria, aunque puede ser alta para algunos que han logrado una jerarquía superior como, por ejemplo, una mejor ubicación en el territorio, poseer varios puestos, ser proveedor mayorista, o manejar el crédito. Y esa posición está construida a través de un proceso político que distribuye las jerarquías al interior del territorio donde se desarrolla esa economía, proceso que tiene una historia particular y concreta.

Esas jerarquías sociales surgen en medio de conflictos, pacíficos o violentos, que, si bien tienen efectos en la posición económica, están mediados por elementos de poder, prestigio, fuerza, que van más allá del reduccionismo de la lógica mercantil. Esos conflictos evolucionan con fluidez y con una estabilidad precaria que nacen del hecho de que la economía popular se mueve en el día a día, en la incertidumbre diaria. Como dice Roig, “el mundo de los sectores populares se circunscribe a la reproducción cuasi biológica,

siempre en el límite de la existencia, donde las estrategias se agotan en llegar al día de después” (2013, párrafo 8). Los espacios hay que ganárselos y mantenerlos día a día, cosa que no pasa en el mundo del trabajo asalariado formal, en el cual las jerarquías están definidas por una legislación laboral y una organización del capital, en donde también existe un campo de disputa, pero en un horizonte mucho más largo y más institucionalizado. Aunque se debe mencionar que esas seguridades se están perdiendo.

Las disputas de la economía popular se dramatizan cuando los recursos del narcotráfico penetran un territorio concreto, debido a la capacidad de esta actividad de generar flujos monetarios considerables, lo que produce formas de irrupción violenta que rompe los procesos de la economía popular.

### ***Jerarquía social***

Los trabajadores de la economía popular tienen una jerarquía social inferior, incluso respecto a otros trabajadores. No tienen seguridad social, ni garantía en los ingresos, y dado que su actividad económica es considerada ilegal, también carecen de derechos sociales, civiles políticos que puedan ser reclamados por la vía legal. Hay una jerarquía social que está oculta y que hace que las relaciones de intercambio, aparentemente de equivalentes iguales, no lo sean, y tampoco lo sean las formas de valoración de su trabajo. La menor jerarquía refleja la valoración social que considera que el trabajo material, la realización de oficios, es un trabajo indigno propio de las clases inferiores. Esto es desconocido cuando el análisis se reduce al enfoque economicista del intercambio, que reduce el análisis a las transacciones mercantiles, separando la esfera económica de las otras esferas: social, política y cultural.

Un ejemplo para ilustrar lo anterior. Cuando un alto ejecutivo bancario en una noche de farra consume licores de alta gama en un bar de una zona exclusiva, la cuenta que paga al final puede ser alta, ¿que incluye ese alto valor?: el precio de los licores refleja el pago de un arriendo costoso (se trata de una zona exclusiva), los impuestos (en esas zonas no se puede consumir licor de contrabando), los salarios del personal de servicio que incluye la seguridad social, y por supuesto la ganancia extraordinaria que recibe el dueño del negocio por estar en un sitio de moda. Lo que paga el ejecutivo por lo que consume corresponde a una porción razonable de su alto ingreso, el cual se genera con una jornada laboral normal (ocho horas

diarias de lunes a viernes). Sin embargo, cuando después de beber el licor consume alimentos en la calle para calmar el hambre, esos alimentos son producidos por un vendedor informal, que debe arrastrar su carro un trayecto largo, con todos los insumos, empezar su jornada iniciando el día para abastecerse y hacer las preparaciones previas, y estarse toda la noche a la intemperie esperando el cliente (dicha jornada pueden ser 16 horas<sup>5</sup>). En este caso, el alto ejecutivo paga por su porción alimenticia una suma ridículamente pequeña en relación con su ingreso.

Que muestra el ejemplo, que el trabajo del ejecutivo y del vendedor ambulante se valoran de forma distinta porque su posición en la jerarquía social es distinta. El intercambio mercantil entre ambos no es equivalente. Esa porción alimenticia que para el vendedor puede significar un trabajo de horas, para el comprador no equivale ni a un segundo de su trabajo. Y si se habla de productividad, el vendedor ambulante al menos fabrica alimentos comestibles, mientras que el ejecutivo maneja relaciones públicas que permiten a los clientes del establecimiento financiero y a los dueños del mismo extraer rentas financieras que son la expresión de un producto social que no se genera allí. Más allá de intercambios de equivalentes lo que está detrás es una jerarquía social, y conforme a ella una valoración diferente del trabajo, y una distribución desigual del excedente económico. Esto no puede ser explicado solo desde las relaciones económicas en el seno del mercado, como lo pretenden los economistas ortodoxos. Para ellos:

Racionalidad y libertad implican que los individuos entran en relación sobre la base del principio de equivalencia que funda el intercambio mercantil. La autonomía de este modo de socialización está asegurada cuando se piensa en términos puramente naturales en el mundo de bienes, independientemente de toda institución social y, en particular, de todo orden monetario. [...] El principio igualitario extendido a la totalidad de los miembros de la sociedad parece estar ligado a la posibilidad de reducir la estructura social a lo cuantitativo. Las desigualdades cuantitativas, esencialmente las diferencias de "riqueza", tienen sentido y significado sólo en una sociedad donde los individuos son identificados como potencialmente iguales y con un mismo estatus: fundamentalmente, son conmensurables<sup>6</sup>. (Aglietta et al., 1998, p. 17-18)

---

5 Por ejemplo, desde las 2 p. m. hasta las 6 a. m.

6 Traducción propia.

En el intercambio los individuos no son iguales, y en esa desigualdad la economía popular es la que termina perdiendo. En el intercambio se presenta una doble pérdida. La primera tiene con los términos de intercambio respecto a los productos que se producen y se venden, la segunda, con la fuga de sus gastos monetarios hacia los rentistas que están detrás de los servicios a los que acceden. Respecto al intercambio, de una parte, los productos que llevan al mercado tienen mucho más trabajo que los productos que compran, y ello se manifiesta en que lo que compran es muy caro y les cuesta mucho esfuerzo reunir los recursos para ello. Este punto, por ejemplo, se ha argumentado desde el feminismo, en lo referente a reconocer y valorizar el trabajo doméstico. De otra parte, el producto que venden tiene mucho más trabajo que el trabajo que requiere el comprador para adquirir dicho producto. La segunda pérdida tiene que ver con los gastos monetarios: es preciso recaudar recursos monetarios para pagar una serie de servicios y deudas que no dan espera, detrás de los cuales está un capital financiero o monopolista que extrae rentas.

Comenzando con lo que aquí se ha llamado términos de intercambio, Barrera, Chena y Pérez (2010) señalan que la informalidad es una forma de las empresas para trasladar costos comprando en dicho sector, a bajos precios, insumos y servicios. Es el caso de la maquila cuando las grandes empresas logran tercerizar hacia pequeñas unidades (muchas de ellas empresas familiares) fases del proceso productivo. A las pequeñas empresas, gracias al trabajo precarizado que emplean incluyendo el de sus propietarios, se les hace el pago de manera exacta de acuerdo con las necesidades de la producción, sin reconocer tiempos muertos o tiempos de descanso, y trasladándole todos los riesgos.

Pero eso explica solo la parte más evidente del intercambio desigual y no la más significativa. La dificultad del análisis reside en las unidades productivas que no están ligadas directamente a unidades mayores de producción o distribución, que es el caso de la mayoría de los integrantes de la economía popular.

Existe un segundo aspecto del intercambio desigual, señalado por Barrera et al. (2010), quienes afirman:

Estos pequeños productores proveen mercancías baratas y mano de obra ocasional a las grandes empresas (que de esa manera bajan sus costos) y

productos de consumo masivo baratos a los asalariados y su familia, permitiendo que se mantengan los salarios bajos (se reduce el valor de reproducción de la fuerza de trabajo). (p. 173)

Esto significaría que los capitalistas extraen más plusvalía porque pueden pagar bajos salarios, gracias a que sus trabajadores consumen bienes salario que son producidos por trabajadores de la economía popular que reciben un precio muy bajo por el producto de su trabajo. Habría que ampliar esta afirmación al hecho de que no solo se trata de bienes salario, sino de un conjunto de bienes y servicios de consumo masivo, incluso para las clases medias y altas.

### ***Desigualdad en el intercambio y transferencia de rentas***

Como lo dice la Unión General de Trabajadores Informales de Colombia (UGTI) en su página web, la economía popular:

Es la fuente de suministro de gran cantidad de bienes y servicios que constituyen la satisfacción de las necesidades básicas de la población, tales como vestido, alimentación, vivienda, transporte, reparaciones, oficios domésticos, tratamiento de basuras, cuidados cosméticos, y el cuidado de personas vulnerables. Y a pesar de ser la base de la supervivencia social y biológica de la ciudad, sus trabajadores son los más precarizados.

Se trata de bienes y servicios que son imprescindibles para la supervivencia de la sociedad, por los cuales se paga un precio muy reducido, que tiene como resultado la precariedad de la mayoría de quienes producen esos bienes y servicios y la carencia de sus derechos sociales. Se trata de un intercambio desigual que se expresa en la relación de los precios de las mercancías que producen contra las que compran en el mercado. Como señala Roig:

Cuanto más pobre más caro... Las lógicas de consumo fraccionado (compras de insumos en pequeñas cantidades que operan como lo contrario a la economía de escala), del consumo localizado y de la compra en cuotas hace que los bienes adquiridos sean mucho más caros en términos absolutos y relativos de sus ingresos que en sectores sociales más altos. (2013, párrafo 20)

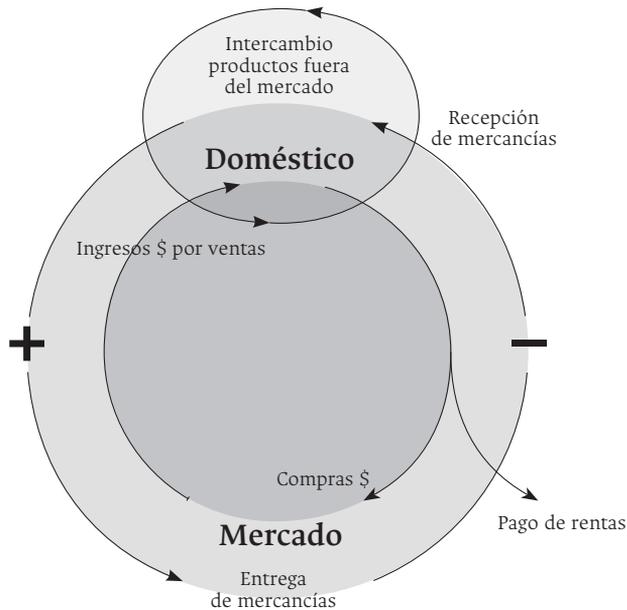
La desigualdad en el intercambio está relacionada con la precariedad de la mayoría de los integrantes de esta economía. La precarización económica ha llegado a un grado tal que grupos crecientes de la población han tenido que generar iniciativas económicas, desde sus hogares, como una forma de supervivencia. La producción desde la unidad doméstica permite combinar la función de reproducción económica con la reproducción social, en particular, combinar el cuidado y labores domésticas con las actividades de producción para el mercado. Ello tiene consecuencias sobre la definición del trabajo como categoría social y política, y el nuevo papel que la familia desempeña.

La asimetría en los términos de intercambio se aprecia en la figura 4, en la cual las líneas externas ilustran cómo las mercancías que van desde el orden doméstico (que es la unidad productiva predominante en la economía popular) hacia el mercado incorporan más valor en términos de trabajo (línea con signo +) que las que reciben del mismo mercado (signo -). En dicha gráfica, se puede ver que también se presentan intercambios en el orden doméstico que están por fuera del mercado, los cuales aparecen en el círculo superior. Como lo señaló Polanyi, el intercambio mercantil no es la única forma de asignación de recursos en la sociedad: existe también la reciprocidad, la distribución de tareas, a lo cual Mauss (1971 [1923]) agrega, el don y el contra-don, que se podría expresar como el intercambio de favores. Estas formas toman más fuerza cuando la familia y la comunidad tienen más dificultades para acceder a los recursos monetarios.

Atrás se dijo que un primer aspecto del problema es el de los términos de intercambio gravosos de la economía popular. El segundo se refiere a la fuga de gastos monetarios hacia rentas que extrae el capital. Esto afecta no solo a los actores de la economía popular, sino a toda la población en general, en la medida en que consolida la “acumulación por desposesión” a la que hace referencia David Harvey, quien señala las prácticas de expropiación y acumulación monopólicas de propiedades privadas, colectivas o estatales. Este proceso se aceleró con los procesos de privatización que transfirió monopolios públicos a capitales privados, con la reforma financiera que hizo depender a las empresas y al Estado de los mercados financieros privados, y con la desregulación económica que le dio más poder de mercado al gran capital.

**Figura N.º 4**

**Intercambios en la economía popular**



Fuente: elaboración propia.

Hay referencias que se pueden consultar al respecto, lo que se quiere destacar aquí, con relación a la economía popular, es que, si bien muchas actividades pueden ser suplidas en esta economía sin recurrir al intercambio mercantil mediado por el dinero fiduciario, es preciso obtener recursos monetarios para pagar cuentas que a la postre final terminan transfiriendo rentas al capital monopolístico o especulativo. Por ejemplo, al pagar la cuenta del celular, el dinero al final va a parar a los bolsillos de un capitalista como Carlos Slim, el segundo hombre más rico del mundo. Al pagar los servicios públicos, el dinero al final va a parar a los bolsillos de los propietarios de las empresas de servicios privatizadas o a los de sus acreedores. Y se puede continuar: detrás de la vivienda está la hipoteca y con ella el banquero (así se pague arriendo al dueño de la casa, igual este tiene que pagar la hipoteca), detrás del electrodoméstico está el prestamista, detrás del computador está el dueño del monopolio de Windows y Word, detrás del transporte están quienes financian los equipos y la renta petrolera, detrás del internet

y la televisión por cable está un operador internacional, detrás del IVA están los acreedores del Estado, y un largo etcétera.

Esto se representa en la figura 4 en las líneas internas, donde se aprecia que solo una parte del flujo monetario por ingresos por ventas que recibe el orden doméstico retorna para las compras de insumos y las mercancías para el consumo, debido a que una parte de ese flujo monetario se “fuga” hacia el pago de las rentas atrás mencionadas. De manera que la sujeción a lo monetario implica no solo explotación, sino también control: la necesidad de generar ingresos monetarios para saldar las facturas que llegan todos los días.

## **Economía popular y relación con lo político**

Hay tres relaciones con el Estado que deben ser tenidas en cuenta al analizar la economía popular: la fiscal, la jurídica y la política, las cuales no son independientes entre sí. En la primera relación, la fiscal, como lo señala Roig, se presenta una “ausencia de relación fiscal directa asociada a su actividad. Se inscribe sin embargo en relaciones fiscales indirectas (a través del IVA) o en tramas tarifarias (pago de servicios o impuestos locales)” (2013, párrafo 17). La relación fiscal es distinta en el caso del trabajador asalariado (desde operarios, hasta personal administrativo y directivo) porque de su salario emanan unas cotizaciones para la seguridad social (bajo la forma de aportes patronales o laborales), cotizaciones que a su vez le generan el derecho a unas prestaciones sociales. Al mismo tiempo, de su salario se genera un impuesto a la renta, que normalmente se recauda sobre retenciones en la fuente. También, en el caso de los empresarios de la economía formal, su actividad genera unos impuestos directos e indirectos que deben ser pagados.

En este contexto, las prestaciones sociales son derechos que nacen de la obligación de tributar. Hay un contrato social que se expresa en la fiscalidad: el ciudadano debe pagarle impuestos al Estado y al tiempo tiene unos derechos sociales contra ese Estado; por otro lado, el Estado tiene el derecho a cobrar impuestos, y tiene unas obligaciones sociales con sus ciudadanos. Por el contrario, la economía popular está por fuera de ese contrato social. No solo no está dispuesta a pagar impuestos directos, sino que no recibe las prestaciones sociales en términos de derechos (Roig), sino de

asistencia social<sup>7</sup>. La asistencia es discrecional, es focalizada, genera dependencia, y es administrada por un régimen político clientelista.

En cuanto a la segunda relación, la jurídica, la economía popular se mueve en la ilegalidad, que como ya se dijo no quiere decir criminalidad. Este es el aspecto que De Soto señala en la definición de economía informal, aunque la línea divisoria entre ilegalidad y criminalidad se puede tornar muy débil. Su argumento consiste en que son actividades por fuera de la legalidad formal. Si bien esta definición es una tautología (lo informal es lo que está por fuera de lo formal), se diría que son actividades que no se sujetan a las normas que emanan del derecho positivo, a las normas escritas expedidas por un órgano legislativo, u otro poder público a través de reglamentaciones, decretos, o actos administrativos similares. No obstante, esta afirmación no es del todo cierta. Si bien están excluidos de la seguridad social y de los códigos laboral, comercial e inmobiliario, al mismo tiempo están altamente intervenidos por el código de policía, la reglamentación del espacio público, y el régimen administrativo. En palabras de Laura Porras (2017), la ley para estos sectores actúa “como espada y no como escudo”.

De manera que no es cierto que la informalidad esté por fuera de la ley. Está por fuera de cierta legislación, pero regulada por otra. Están fuera del marco normativo positivo en lo que tiene que ver con la protección social, pero lo están dentro de dicho marco en lo que tiene que ver con el derecho penal y policivo. En este caso, los pone dentro de la legalidad, pero en el marco del delito. De manera que cuando se afirma que son actividades ilegales, pero no ilícitas, la dificultad surge cuando la legalidad que se aplica es la que refiere a la licitud de la actividad en el marco de lo penal. En estos términos se vuelve muy difícil trazar la línea.

Si bien están por fuera del derecho positivo referido a la protección social, en la economía popular existen normas propias que la regulan, así estas no estén escritas. Normas que tienen que ver con reparto del territorio y los poderes allí constituidos, pago de las deudas, división del trabajo, horarios, cadenas productivas y de distribución, sistemas de protección social. Toda esa realidad debe ser objeto de estudio de las diferentes ciencias sociales que han caído en el reduccionismo de poner todo en una sola bolsa

---

7 Supone una contraprestación de fidelidad política, no es un derecho exigible, sino un favor que se agradece.

llamada informalidad o marginalidad. El llamado sector informal, no es un sector informe, o un sector no estructurado, por el contrario, se trata de una actividad estructurada en sus dimensiones económicas, sociales y políticas. Antes que denominarlo informal deberíamos empezar por reconocer la ignorancia que existe al respecto.

### ***Relación política***

En cuanto a la tercera y última relación, la política, las autoridades públicas en su desconocimiento del fenómeno intervienen la economía popular con políticas represivas en cuanto son actividades ilegales, pero también con programas de asistencia en cuanto son sectores peligrosos. La asistencia al ser discrecional genera una relación de deuda entre quien canaliza dicha asistencia y el individuo beneficiado, la cual es cobrada a través de la fidelidad política. Se genera una relación de don contra-don como lo propone Marcel Mauss. Este esquema de relación es distinto a la relación de derechos, porque el derecho implica una exigencia, no una dádiva.

El eje de la relación clientelar reside en la mediación que ejerce el político (o su representante) entre una demanda frente al Estado por parte de un grupo local o un individuo en particular. Se percibe que el logro de ciertas demandas frente a la administración pública debe pasar por la intermediación del político. El intermediario debe canalizar ciertos beneficios (una ayuda, un trámite, un contacto), y a cambio recibe una fidelidad política. Esta fidelidad no necesariamente es exigida mediante términos taxativos, por lo general funciona en el contra-don que devuelven los beneficiarios, quienes moralmente se sienten obligados.

La mediación de intermediarios políticos en la canalización de prestaciones sociales y mejoras físicas de su entorno genera una acción oportunista de la población que recibe los beneficios, que en un momento determinado puede prestarse para otorgar su voto a cambio de un beneficio, pero que como práctica colectiva genera un rechazo de esta población hacia la política. El político se beneficia de los subsidios para sus fines electorales, y la población entrega sus votos detrás de los subsidios. Es una relación de dependencia y oportunista, que se traduce en un control social, pero no en un proyecto político estructural que permita expresar los intereses de los sectores populares. Ese control está sujeto a la capacidad del político de

cumplir con los favores prometidos, pero al mismo tiempo esos favores son discrecionales, fragmentados y temporales. El dejar de cumplir con el favor significaría la pérdida de la fidelidad política, y ese compromiso se tiene que estar renovando a medida que se dan los procesos electorales (Tosini, 2007).

Si bien ese mecanismo ha permitido la reproducción de las prácticas clientelistas, y la reproducción del poder político, es a la vez un mecanismo inestable de control social. Para mitigar dicha inestabilidad, las políticas neoliberales tratan de potenciar el proceso con programas que despierten en la población iniciativas individualistas que cierren el camino a proyectos colectivos. Esas iniciativas en la actualidad toman la forma de los programas de emprendimiento y microcrédito. El neoliberalismo debe profundizar las prácticas clientelistas, y al mismo tiempo redefinirlas. Las profundiza porque el debilitamiento de la sociedad salarial destruye el contrato social que existe detrás de dicha sociedad. Las redefine porque entran operadores privados en la provisión de las prestaciones sociales, de manera que la relación con el régimen político no solo depende del político que tiene su clientela, sino la dependencia de las ONG, organismos similares, y operadores privados con ánimo de lucro, de la contratación pública, en un marco de descentralización política. Mientras que, por un lado, proliferan los contratistas, que dependen políticamente de quién tramita el contrato, por el otro, se debilitan las organizaciones sociales de base porque las ayudas adquieren un carácter individualista. Antes del neoliberalismo las prácticas clientelistas también dominaban las relaciones políticas con la comunidad, en razón de la debilidad de la relación salarial. Sin embargo, el neoliberalismo debilita aún más la relación salarial, y genera más precariedad en los sectores populares, lo que los hace más vulnerables y dependientes de los partidos políticos que canalizan la asistencia social.

La relación clientelista es distinta a la relación de derechos, porque el derecho implica una exigencia, no una dádiva. El derecho social es una deuda que se le exige al Estado y que se inscribe en un contrato social (que también implica obligaciones) que se define mediante un acuerdo institucional construido por la vía política y que tiene una expresión legal y presupuestal. Los derechos sociales hay que materializarlos y eso significa gasto público. La ausencia de derechos sociales hace parte del intercambio desigual que se señaló atrás, porque cuando una persona (y detrás de ella una familia) lleva al mercado productos para la venta, está satisfaciendo

necesidades de la sociedad tales como comida, vestido, reparaciones, cuidado de enfermos. Y en ese proceso esa persona está entregando su vida. Cuando compramos en la calle una mercancía, ese vendedor ha estado todo el día allí esperando para que en la marcha podamos comprar lo que necesitamos. No somos conscientes de que ese vendedor cuando se enferma no puede trabajar y por tanto no puede llevar el sustento a su familia, que necesita ir al baño y probablemente no lo tiene disponible en la proximidad, que se envejece, que consume su existencia allí. Y la sociedad, que satisface parte de sus necesidades gracias a esa labor no le reconoce nada a cambio, no le reconoce derechos.

Atrás se dijo que la relación salarial formal permite que las prestaciones sociales se reciban bajo la modalidad de derecho y que la desalarización genera dependencia clientelista porque se carece de derechos sociales. Sin embargo, se debe señalar que la salarización precaria también genera dependencia clientelista. La proliferación de contratos a término fijo, pagos por prestación de servicios, y otras modalidades en las que el enganche del trabajador se hace por contratos temporales, de corto plazo, 2 o 6 meses, por ejemplo, hace que de forma continua se esté refrendando la fidelidad política para permitir la renovación del contrato. Esto lleva a que las entidades públicas se conviertan en botín de los políticos para manejar clientelas políticas que están atadas a la renovación continua de los contratos, y cuando una administración pasa a manos de un grupo político distinto, esos contratos se pueden reasignar a las nuevas clientelas correspondientes.

Hasta aquí se ha escrito sobre la relación clientelista. Otro tema, que desde lo político debe ser tenido en cuenta, es la presencia de otro actor que en algunas oportunidades entra a disputarle al Estado y a sus formas clientelistas los territorios de la economía popular. Es el caso del narcotráfico. Se presenta una tensión entre la violencia que emana desde el Estado cuando persigue la economía popular por su carácter de ilegal, y la que emana desde los poderes de la droga. Los actores de la economía popular buscan alianzas en uno y otro lado dependiendo de la coyuntura, lo que introduce más inseguridad y conflicto al sector. El narcotráfico es una actividad que permite romper la restricción del flujo de ingresos monetarios y por tanto permite la acumulación de capital, poder, y ascenso social, lo cual introduce una dinámica propia que hace que grupos sociales se dirijan hacia actividades criminales, y esto puede desestructurar el tejido social

de los sectores populares, según las tensiones en los campos económico, social y político que se presenten.

El narcotráfico es una vía para romper la trampa de la pobreza y la marginalidad, y ello se instala en la cultura de muchos jóvenes. Lo que se quiere señalar es que el narcotráfico no se puede ver solo como un asunto moral o criminal. Está en la raíz de la falta de oportunidades y la desesperanza de la juventud, y en la exclusión del contrato social, de la cual ya se habló. Ante la ausencia de un contrato social que genere inclusión, para muchos sectores detrás del narcotráfico hay una cultura que genera pertenencia, visibilidad, lealtades, códigos de conducta, rechazo a la injusticia, y una justicia *robinhoodiana*, del más pobre contra el más rico. Valores que llenan el vacío social y cultural que se produce en los sectores populares.

La economía de la droga no puede ser vista como algo marginal o periférico, al igual de lo que se señaló para la informalidad atrás. Esta economía permite romper la restricción de la acumulación económica en la economía popular, y la acumulación económica que se genera también produce acumulación de poder político. Este poder político se expresa en diversas formas y entra en disputa con el poder político que se genera en las otras formas históricas de acumulación de capital, contradicción que se resuelve de forma violenta o negociada. Lo que está detrás son otras formas de acumulación, y otras relaciones sociales que están por fuera del contrato social sobre el cual está construido el Estado de derecho.

## **Políticas públicas: no reconocimiento**

Los actores de la economía popular no son incluidos en la construcción de las políticas públicas porque se considera que su actividad se mueve en la ilegalidad, y el Estado no construye sus políticas con los ilegales: no pagan los impuestos propios generados directamente por la actividad económica<sup>8</sup>,

- 
- 8 Esto no quiere decir que no se pague ningún tipo de impuesto. Por ejemplo, en los insumos que se adquieren puede estar implícito un IVA que se pagó en otra parte. Pero eso es distinto a que la actividad en concreto de la economía popular específica (un salón de belleza, la venta de comida, la reparación automotriz) está llevando a cabo un registro de las transacciones económicas, verificable por la oficina de impuestos, y a partir de allí liquidar y pagar los impuestos a que hubiera lugar: nacionales y locales, directos e indirectos, cotizaciones a la seguridad social.

no tienen registro mercantil, no tienen derechos de propiedad claramente definidos. El Estado por principio no negocia sus políticas con quienes están al margen de la legalidad. Para la institucionalidad son sujetos objeto del control social, el cual oscila entre la regulación y la represión, de acuerdo con la forma como se desarrollan las tensiones.

La economía popular tiene que saltarse la ley para poder sobrevivir. En el rebusque de los sectores populares es válido el contrabando, el plagio o la invención (poco importa la diferencia), la ocupación del espacio público (Gago, 2013). Son formas de sobrevivencia que se construyen y no le están pidiendo permiso al poder estatal. No se respeta el derecho de propiedad de una marquilla o de un modelo, no se respeta la orden de desocupar el espacio público, no se declaran impuestos. Lins señala que los límites entre lo legal y lo ilegal son más complicados que una diferenciación “entre honestos y deshonestos, entre el bien y el mal” (2012, p. 41), porque detrás hay una distribución desigual entre el poder económico y político. Toma como ejemplo los superlogos, las marcas que dan un *estatus* mayor porque son consumidas. Mientras que, por un lado, “el superlogo está anclado en un excedente de valor excepcional, ampliamente basado en su valor simbólico, en lo que representa como símbolo de estatus para los consumidores” (p. 60), lo que permite que a las grandes corporaciones incrementar sus ganancias, y para ello promueven una legislación que penaliza las copias y la evasión de las regalías, y por otro lado, la piratería entra en la disputa por la repartición de ese excedente.

Así como las grandes marcas se globalizan y reclaman rentas de los distintos países donde logran imponer sus patrones de consumo, utilizando para ello los símbolos nacionales (selecciones de fútbol, artistas, sitios históricos), también, “existe una globalización económica no-hegemónica formada por mercados populares y flujos de comercio que están, en gran medida, animados por gente del pueblo” (p. 37), que vende productos piratas, mercancía de contrabando, y, en muchos casos, es gente ilegal en sí misma por su carácter de inmigrante. De hecho, las ciudades latinoamericanas son autoconstruidas por la gente por fuera de las normas urbanas (70 % de los barrios en Bogotá). Las normas son aplicadas *a posteriori* reconociendo una realidad de hecho.

Como señala Raúl Álvarez, “las prácticas ilegales forman una parte necesaria de las estrategias de supervivencia de la población de los barrios marginales” (2008, p. 6). El no cumplimiento de la ley es una forma de resistencia. Es claro que, si una actividad de la economía popular tuviera una contabilidad debidamente auditada, pagara impuestos, y tuviera los registros de ley, no sería viable porque sus competidores no incurrirían en dichos costos. El realizar actividades económicas por fuera de la legalidad ha sido interpretado por la ortodoxia como la esencia de la economía informal. Precisamente, las políticas de formalización lo que buscan es legalizar dichas actividades, lo que significa incorporarlas al circuito fiscal (cobrarles impuestos) y al circuito financiero (cobrarles a través del crédito de renta por el uso del dinero). Allí hay una disputa en el orden político y en el económico. La disputa tiene que ver, de un lado, con la política pública de incorporar al régimen de acumulación vigente estas actividades a través de los circuitos fiscales y financieros, y de la otra, la resistencia de los sectores populares a no hacerlo, a no legalizarse.

Lo anterior no quiere decir que no se vinculen a regímenes de acumulación emergentes (que no necesariamente se consolidan) en los cuales existan otras formas de crédito (por ejemplo, el llamado en gota a gota en Colombia), otras formas políticas de control del territorio, y otras formas de recaudar tributos (es el caso de las llamadas vacunas). Esto puede incluir o no a la economía del narcotráfico. Aquí se presenta otra disputa en algunos territorios y países, porque en algunos casos se puede presentar que las personas en la economía popular se muevan en espacios donde también hay comercio de droga.

No cumplir con la ley es el principio que se utiliza para definir la informalidad, como se dijo atrás. Pero, ¿hasta dónde se puede trazar la línea entre no cumplir la ley y las actividades criminales? Se crea un imaginario ambivalente. Por ejemplo, los medios de comunicación hacen una campaña que muestra a los sectores marginales como lugares peligrosos, y cuando no lo hace así, los muestra como el espacio donde habita bigotudo Panchito y la regordeta Mariita (en Colombia don Chinche), a quienes no se sabría si llamar simpáticos o tontos (tal vez son simpáticos porque los presentan como tontos). Esta ambivalencia hace que la política pública para los sectores populares oscile entre la asistencia y la represión.

La represión surge del imaginario de intervenir preventivamente dichas poblaciones antes que se vuelvan peligrosas. Desde el poder se concibe a los sectores populares como poblaciones en riesgo. Como señala Castel (2010b, p. 32), en esas poblaciones los individuos son deconstruidos y se convierten “una nube de correlaciones estadísticas”. Esas poblaciones son definidas por expertos anónimos, en oficinas recónditas, que, según ellos, gracias a sus cálculos, pueden definir con exactitud a cualquier individuo, incluso a ti y a mí. Con la infraestructura tecnológica disponible hoy se crea toda clase de perfiles sobre probabilidades, y se produce una cacería de todo tipo de poblaciones o individuos en riesgo, o peligrosos (la connotación puede cambiar de acuerdo con las circunstancias). Existe una especie de dioses guardianes de la seguridad ocultos, y que sorpresivamente pueden aparecer con una cara amable, o una temible, para conjurar los peligros que acechan a la sociedad.

Se trata de una dicotomía entre compasión y represión. La compasión es la actitud que se toma frente a la llamada población pobre o vulnerable<sup>9</sup>, y ello lleva a movilizar los sentimientos morales de ayuda. Según Bustelo, la política del buen samaritano

Invoca que los temas asociados a la lucha contra la pobreza son un compromiso personal y que nada tiene que ver con la emancipación de relaciones sociales de dominación y por tanto, con la política... esta lucha nada tiene que ver lo público-estatal, sino que implicaría simplemente un compromiso que queda encapsulado en el ámbito privado. (2005, p. 260)

Este compromiso personal y altruista se extiende también a las empresas (sus programas de responsabilidad social) y a un grupo importante de ONG (que detrás pueden tener empresas o gobiernos financiadores). Se trata de una ayuda voluntaria que hace el bien a quien la da y a quien la recibe. Es una política que mejora la imagen de la empresa donante, o al menos tranquiliza la conciencia de la persona que da la ayuda, porque siente que su riqueza o estatus no es una afrenta a la pobreza que tiene enfrente. Es un compromiso que no altera la desigualdad existente, antes, por el contrario,

---

9 Vulnerabilidad también significa pobreza porque consiste en no tener instrumentos para afrontar los riesgos sociales lo que hace que la vulnerabilidad se convierta en pobreza.

la mantiene y la perpetúa, porque para que exista este tipo de ayudas, esta especie de caridad, es necesario que hayan dos puntas: la que da y la que recibe; es imprescindible que exista la desigualdad.

Sin embargo, señala Bustelo<sup>10</sup>, el problema es cuando el pobre entra en conflicto con la ley. De la compasión se pasa a la represión. Los pobres son vistos como grupos poblacionales amenazantes: pandillas juveniles, hampa, zonas de la ciudad peligrosas, donde se pide una acción decidida y eficaz de la policía. Son las “clases peligrosas” de Castel, y de allí se pasa a la relación entre pobreza y violencia, o pobreza y criminalidad. Las expresiones juveniles son vistas como acciones criminales y esto es acompañado con la creación de un ambiente de inseguridad.

### ***Un ejemplo: la política sobre el espacio público***

Los sectores populares no son consultados para la construcción de las políticas públicas. Por ejemplo, en la definición de la política de espacio público no se pide la opinión de los vendedores de la calle, mientras que, si consulta a los gremios del comercio organizado, del transporte y de la propiedad inmobiliaria, quienes son los que fungen como la opinión pública. Cuando se recorre una ciudad grande de un país latinoamericano se pueden tener dos percepciones del espacio público. La primera, que está muy deteriorado porque ha sido invadido por vendedores ambulantes, indigentes, y en general por personas que se ganan la vida allí, afeando la ciudad, obstaculizando la circulación y generando inseguridad. Desde este punto de vista, la política pública debería ser la recuperación de dicho espacio para tener ciudades estéticamente bellas y seguras, en las cuales los ciudadanos pudiesen circular libremente disfrutando de las calles y parques. Habría que sacar de la calle a los indeseables, con lo cual se deberían combinar políticas que les diesen opciones económicas a quienes hacen un uso económico del espacio público, con desalojos, eufemísticamente llamados “recuperación del espacio público”. La segunda percepción es la de quienes están haciendo un aprovechamiento económico de dicho espacio. Salen a la calle a rebuscarse el ingreso diario porque consideran que es una forma de trabajo honrado,

---

10 El trabajo de Bustelo se refiere a la niñez y adolescencia y aquí lo estamos extendiendo a los pobres en general.

porque tienen familias que sacar adelante, porque de esa manera le están prestando un servicio a las personas. Y lo hacen porque no consiguen un trabajo formal.

Desde esas visiones surgen dos preguntas. La primera sería, ¿cómo recuperar el espacio público? La segunda, ¿cómo lograr el acceso a los derechos de una población que tiene que apropiarse del espacio público para sobrevivir? La política pública no hace referencia a la segunda pregunta. No menciona que detrás de cada vendedor informal hay una familia sin protección social, que se ve obligada a utilizar el espacio público para poder sobrevivir, y que se trata de un ciudadano sin derechos. Lo que invocan tales políticas, en relación con la venta callejera, es la opinión del gremio de los comerciantes formales que afirman que los vendedores de la calle están haciendo un uso abusivo en su propio beneficio del bien común llamado espacio público; la opinión de los gremios de la construcción que afirman que afean la estética de la ciudad; y la de los propietarios de inmuebles que califica a los vendedores ambulantes como un factor de inseguridad y de obstáculo a la libre circulación. Estas opiniones son recogidas por los medios de comunicación que generalmente están ligados a dichos poderes económicos.

Si bien sus argumentos invocan principios técnicos (bien común, estética, circulación, seguridad) sería ingenuo pensar que su punto de vista no está relacionado con su interés económico. Como lo señala Narciso: “Los espacios públicos que son presentados por los planificadores y administradores como diseñados para el ‘bien común’, son en verdad diseñados para promover actividades que excluyen a ciertas personas y benefician a otras” (2011, p. 7). Señala además la autora que “las intervenciones están enfocadas en los imaginarios de las clases medias/altas de embellecimiento de la ciudad y en la atracción del turismo, lo que favorece las desigualdades sociales a través de la fragmentación socio-espacial del espacio urbano” (p. 3). Blandón M. dice que los planificadores pretenden

Construir una ciudad comercial como un gran centro de negocios internacionales, abierta al consumo cultural, que se vende como un paquete integral donde habitantes, turistas y empresarios puedan encontrar motivos para llegar, estar y volver atraídos por el portafolio de actividades culturales, movimientos empresariales y comerciales. (2011, p. 9)

Detrás de esta lógica, lo que se busca es la valorización de inmuebles con el propósito de aumentar la riqueza urbano-teniente, y el capital financiero que se apalanca sobre ella. Finalmente, Narciso agrega:

En nombre de la recuperación del espacio público abierto a “todos”, subyacen objetivos político-económicos concretos y altamente restrictivos, tales como la atracción de inversiones extranjeras, la valorización inmobiliaria, la difusión de los ideales de urbanidad/civilidad de la clase media y la expulsión de los sectores populares. (p. 7)

Si el debate se coloca en términos de que los vendedores están haciendo un uso privativo del bien común, también sería correcto afirmar lo que señala Borja, que dicho debate responde:

Al interés de los inversores y especuladores urbanos que pretenden apropiarse de espacios de vocación pública para aumentar un suelo valorizado, la supresión de aquello que consideran desvalorización del entorno (como la presencia de población de ingresos bajos o de colectivos sociales que no complacen a los sectores altos) o la privatización de facto de espacios públicos reservados a los propietarios del entorno construido. (2014, párrafo 4)

La visión de estos poderes económicos es la que prima en la definición del espacio público y en las normas que lo regulan. Esta definición lleva hacia a la ilegalidad a quienes se toman el espacio público en franca resistencia para llevar a cabo su actividad económica, que son los sectores más precarizados de la sociedad, que no tienen otra opción porque carecen de derechos y seguridades. Pero, así como la definición del espacio público ha estado marcada por determinados poderes económicos, esa definición también debe incluir a los sectores que han estado excluidos. Sin embargo, el Estado entra a intervenir en esa disputa por quienes pagan impuestos y se someten a las regulaciones comerciales y administrativas: las clases sociales legitimadas (Blandón M., p. 69).

El Estado no discute la política pública con quienes están por fuera de la legalidad. En lo formal no se puede definir una política para el espacio público con quienes están haciendo un uso ilegal del mismo. Pero el tema va más allá, porque las intervenciones de los medios masivos de comunicación, y la dinámica política institucional, refleja el peso económico de los poderes instituidos, en este caso en el poder inmobiliario,

financiero y comercial. Esto no quiere decir que los poderes no instituidos formalmente no puedan desencadenar procesos políticos opuestos, que pueden tomar formas incluso violentas. Es en campo en conflicto en el cual no se les ha dado reconocimiento a los sectores populares, porque se trata de una definición política e ideológica, de una producción social (Blandón M., p. 25).

Desde el poder instituido, la política pública sobre el espacio público termina reducida a la búsqueda de una ciudad “limpia y vacía” sin abordar el tema del hambre y de la inseguridad social de los moradores de la ciudad (Blandón M., p. 124). Aquí hay dos concepciones en disputa, como lo señala Vergara: “(1) los espacios físicos, tangibles, materializados, y (2) el espacio producido por el conjunto de relaciones e interacciones de los sujetos y actores” (2009, p. 146). Las políticas de planeación urbana enfatizan en el primer aspecto, y utilizando categorías que hacen referencia a la estética, la circulación, y los espacios de recreación, sin tener cuenta los procesos sociales que se dan en el territorio. Se tiende a ver la política respecto al espacio público como si se tratara, en palabras de Sequera y Janoschka, de un “un vacío que existe entre construcciones y que debe llenarse... como espacios asépticos que aseguren sus conceptos de utilidad, seguridad y control” (2012, p. 3). Todo aquello que llene esos espacios y que esté por fuera de los patrones que se imponen desde la planeación tienden a ser criminalizados porque causan desorden, inseguridad, afean la ciudad. Esa visión es repetida por los códigos de policía y de espacio público que tienden a asociar la venta callejera con otras actividades como la venta de estupefacientes y la delincuencia<sup>11</sup>.

De modo que existen dos ciudades. La de los centros comerciales, parques exclusivos, cafés con mesas en terrazas para admirar el paisaje, de un lado, y la calle cada vez más deteriorada para el desempleado, el precarizado, el pueblo, el que no tiene capacidad de comprar, población que

---

11 El Código de Policía de Bogotá (Acuerdo 79, del 2003, del Concejo de Bogotá), artículo 33, numeral 11, dice: “No permitir el funcionamiento de garitos, máquinas de juego de suerte y azar, venta de estupefacientes, sustancias psicotrópicas o tóxicas, ventas ambulantes y, en general, toda actividad diferente a la actividad comercial autorizada o que entorpezca la libre circulación del público o su afluencia a los locales, puestos o bodegas de los comerciantes”.

se aboga el derecho a apropiarse del espacio público como una forma de resistencia a la exclusión que están siendo objeto.

Desde la visión de los planificadores municipales se invoca la reubicación de los vendedores en bazares, o centros comerciales, los cuales fracasan porque los sacan del territorio por donde transitan sus clientes, con lo cual los locales terminan abandonados, o convirtiéndose en bodegas, en razón de que esas reubicaciones con un discurso esteticista, y uno empresarial, desconocen circuitos económicos, la configuración del territorio, y las tradiciones de los vendedores. Como dice Vergara, “esta ciudad ideal, proyectada en los escenarios de planeación, entra en contradicción con prácticas sociales que obedecen a otras lógicas de acción” (2009, p. 157).

Pero el espacio público no es una construcción física, es una construcción social. Si se tratara de lo físico que invoca la visión esteticista, habría que señalar que los monumentos y construcciones, tienen una valoración y un significado porque existe una sociedad que los está valorando, de lo contrario serían construcciones sin sentido. El espacio público no solo es material, es también inmaterial, y de hecho lo material cobra sentido cuando existe una sociedad que lo valora, lo funcionaliza, y lo construye. Como dice Hernández, citando a Low: “El término espacialización significa ubicar –física, histórica y conceptualmente– las relaciones sociales y las prácticas sociales en un espacio” (2013, p. 145). En los espacios públicos se dan prácticas sociales, culturales, acontecimientos políticos y religiosos, utilidades funcionales como la movilización y el descanso, aprovechamiento económico, y construcciones de territorio desde lo vivencial hasta el control social y político (p. 146). La llamada informalidad urbana está inmersa en todo ese proceso, construye ese espacio público (Hernández). La calle es la unidad básica del espacio público. Un espacio público frecuente es la tienda del barrio donde se comparte, por ejemplo, una cerveza con los amigos, pero al mismo tiempo, la tienda es administrada por la familia. El uso económico de la residencia refuerza la relación con el espacio público (p. 165). Para los adolescentes, la calle significa la liberación del espacio aburrido de su casa (p. 163).

Los espacios públicos cobran sentido cuando hay un grupo social que lo crea. Los espacios geográficos materiales no tienen significado si en ellos no se tejen relaciones sociales que les dan una valoración desde lo afectivo, lo político, lo social, lo cultural y lo económico. En el espacio público suceden

cosas. Invocar la planeación del espacio público desde oficinas llenas de técnicos que lo definen desde la arquitectura, la ingeniería, la economía, sin la participación de los sujetos sociales que habitan el espacio público, no deja de ser una actitud arbitraria y despótica. De todas formas, algún grupo social se beneficia de esa definición, solo que ese grupo está oculto. Como señala Low, cuando los espacios se definen sobre la base del “bien común”:

En realidad lo son para acomodar actividades que excluyen a determinadas personas y benefician a otras. A menudo los motivos económicos para el diseño del espacio público urbano están más relacionados con incrementar el valor y atractivo de las propiedades circundantes que con aumentar la comodidad de los habitantes cotidianos. (2005, p. 2)

En cuanto a su control, es un espacio en conflicto en términos de uso y apropiación, así sean abiertos en cuanto al acceso (Hernández, p. 172). Resulta inconsistente la crítica que se hace al aprovechamiento económico del espacio público argumentando un uso privado de un bien común, cuando el problema de fondo es quién controla ese espacio.

### **El trabajo cada vez más fragmentado, el capital cada vez más abstracto**

En la actualidad, los reclamos de los sectores populares tienen que ver con la apropiación de los bienes públicos y los derechos sociales. Es el caso de la apropiación económica del espacio público, como se vio atrás, o el aprovechamiento de los residuos sólidos por parte de los recicladores o cartoneros, o la apropiación de la tierra urbana para la construcción de barrios de invasión, o las demandas de salud o educación superior gratuita... En la medida en que esos reclamos implican una confrontación con la autoridad es la forma concreta en que se expresa la lucha de clases.

El Estado se resiste a proveer bienes públicos porque una parte creciente de sus finanzas se destina al pago de la deuda pública. Para ello, necesita aumentar los impuestos, los precios de los servicios públicos, recortar el gasto social. El hecho de que la deuda pública absorba una porción creciente del presupuesto público es un reflejo de que el capital cada vez es más abstracto, porque el pago de dicha deuda es ganancia para el sistema financiero privado. Este es el mecanismo principal hoy día mediante el cual

el capital financiero se apropia de la plusvalía que genera la sociedad como un todo, habida cuenta de que la mayor parte de los mercados de capitales del mundo están compuestos por títulos de deuda pública. Una parte creciente de la propiedad real del capital está dispersa en una serie de instrumentos financieros fraccionados en distintas formas, los cuales circulan por los mercados de capital, reclamando renta (extracción de plusvalía) a través de varios canales: deuda pública, deuda hipotecaria, bonos, crédito de consumo, fondos privados de pensiones, seguros de salud, dividendos, acreencias de las empresas.

A través de la deuda se extrae gran parte del excedente económico. En el caso de la deuda pública, ello está relacionado con la llamada autonomía del Banco Central que obliga al Estado a financiar su gasto endeudándose con los mercados privados de capitales. Mediante este mecanismo, la deuda y el servicio correspondiente crecen de forma exponencial, lo que conduce finalmente a la disyuntiva entre pagar prestaciones sociales o pagar a los acreedores privados del Estado. Esta fue la situación de la crisis de la deuda externa de América Latina en la década de los ochenta del siglo pasado, y finales de los noventa hasta comienzos del siglo XXI; la del sudeste asiático a finales de los noventa del siglo pasado; y la europea desde el 2008 hasta el momento de escribir estas líneas (2018).

La expresión del capital abstracto no significa que su manifestación sea abstracta. Los acreedores del Estado supeditan el acceso al financiamiento a través de las condicionalidades que establecen para el acceso a dicho crédito. Dicha condicionalidad se expresa a través de distintos canales: créditos de la banca multilateral (Banco Mundial y Banco Internacional de Desarrollo, BID), calificación de los bonos de deuda pública, y la opinión de las firmas calificadoras de riesgo. El capital financiero exige reformas de la política pública, de la administración pública, y de la regulación fiscal y económica, como es el caso de las reformas de Consenso de Washington (ver Giraldo, 2007, cap. 2).

La paradoja es que mientras que la propiedad del capital cada vez es más abstracta la economía popular refleja un mundo del trabajo cada vez más fragmentado. En la medida en que una gran parte del trabajo se hace desde el hogar, desde el barrio, a través de distintas formas de la economía popular, la relación con el capital se invisibiliza. No se trata, como afirman algunos, de que el trabajo se está debilitando como fuerza social, sino que,

como dice Espósito, “se abrió paso a un nuevo proletariado más numeroso, éste era materialmente fragmentado, compuesto en su mayoría por jóvenes, mujeres y migrantes sin experiencia sindical, individualizados y desafiados, y por lo tanto incapacitados para ejercer sus derechos” (2008, pp. 302-303).

Dice García Linera que la “riqueza es cada vez menos producto de un grupo de obreros y más de la sociedad entera, que ha diseñado e imaginado la producción de la riqueza” (2006, pp. 29-30). En la producción material e inmaterial cada vez entran más máquinas y conocimientos cuyo diseño y desarrollo vienen de la cultura universal. Agrega el autor:

Decía Marx que el capitalismo es una contradicción en sí misma porque para vivir depende del trabajo individual del obrero, al que se le extrae la plusvalía, pero cada vez más ese producto tiene un componente mínimo de esfuerzo humano individual y es, más bien, un producto general social de la sociedad universal. (p. 30)

A lo anterior se agrega que cada vez adquiere menos importancia la producción material (el trabajo de industria), y que los procesos productivos se descentralizan. El componente intelectual-cognitivo adquiere un mayor peso sobre el trabajo físico lo que acrecienta el valor del intelecto sobre el trabajo material. Esto significa repensar las formas de generación de valor, y de extracción de ese valor. Valores cada vez más inmateriales y trabajo cada vez más disperso. El Estado como un poder cada vez más abstracto y los individuos cada vez actuando más como una multitud que confronta ese Estado como un colectivo. En esta dirección se dirige el concepto de *multitud* e *imperio* de Negri y Hardt.

La subsunción del trabajo al capital en gran parte se da porque el capitalismo se apropia de ese valor social universal que de manera creciente depende del intelecto. Continuando con García Linera:

Es decir, el capitalismo contemporáneo se desarrolla porque subsume la ciencia, la tecnología, el conocimiento, la voluntad, la asociatividad, la esperanza de la propia estructura, y eso es ilimitado e infinito. Eso también es valorizable porque es trabajo. [...] el trabajo mantiene su centralidad pero, claro, no el trabajo en términos de la fábrica clásica, sino el trabajo en el sentido social, en su sentido pleno de voluntad dirigida a un fin. (p. 30)

Es por esto que gran parte de la lucha social se centra en los mecanismos de distribución social de la riqueza que a su vez pasa por la regulación económica, la fiscalidad y las instituciones. Esa distribución pasa por mecanismos institucionales tales como la regulación monetaria y crediticia, la tributación, el estatuto del presupuesto público, la política social. Por eso, la lucha del capital y el trabajo se termina expresando de una forma global. Sin embargo, el concepto de *multitud* de Negri y Hardt resulta demasiado abstracto, porque para dichos autores la multitud se enfrenta a un gran poder de carácter mundial llamado *imperio*, lo que implícitamente significa afirmar que los Estados nación juegan un papel subsidiario respecto a fuerzas más poderosas. Pero ello no refleja la realidad, en la realidad la confrontación de las multitudes se da contra los aparatos de Estados nacionales concretos, que tienen cuerpos de policía y un poder judicial específicos. De tales Estados emanan las políticas de control social por la vía represiva o a través de la política social. Sin embargo, es cierta la afirmación de que esos Estados nacionales cada vez están más sujetos a las instituciones internacionales financieras (FMI, Banco Mundial, Banco Central Europeo, BID, G8, OCDE), a los tratados y acuerdos comerciales (los TLC y la OMC), y a los acuerdos militares. Por otra parte, la organización de los procesos productivos nacionales cada vez depende más de la repartición global que hacen las empresas multinacionales. Pero ello no significa que los Estados nacionales hayan desaparecido ni que el proceso pueda comenzar a revertirse. En la medida en que los sectores internos que se opongan a las reformas y exijan políticas más nacionalistas, incluidos los países centrales, ello puede derivar en nuevos imperialismos o el reforzamiento de los viejos. También existen productos nacionales, una parte significativa de la producción no está determinada por la lógica del capital transnacional, los mercados internos existen, y las necesidades básicas para la supervivencia siguen siendo materiales. Todo esto debe ser tenido en cuenta a la hora de formular un proyecto político.

Para aquellos que no ven evidente la relación capital-trabajo cabría preguntarles si las luchas sociales contra el alza de las tarifas (precios) de los servicios públicos o del transporte, contra el aumento de los impuestos, contra los abusos del sistema financiero, contra las deudas hipotecarias, por la gratuidad de la educación o la salud, por la construcción de barrios populares mediante invasión de terrenos, por el aprovechamiento económico del espacio público ¿no son una expresión del conflicto entre el

capital y el trabajo? Si no fueran eso, ¿de qué se trataría? ¿luchas contra la maldad y la perfidia? La confrontación con el capital se da en el momento en que las protestas sociales se enfrentan a la fuerza pública, y es el Estado el que adquiere la representación del capital.

Nótese que confrontación entre capital y trabajo cada vez se expresa menos en el sitio del trabajo, llámese fábrica o empresa. Dicho sitio ya no es la fuente principal de construcción de derechos colectivos. Como dice García Linera (2010, p. 24), en la actualidad no hay una cultura obrera concentrada porque no hay grandes concentraciones laborales. Con base en esto, algunos argumentan que el trabajo dejó de ser el origen de construcción del proyecto social. De hecho, la política social actual ha utilizado categorías diferentes al trabajo: pobreza, exclusión y vulnerabilidad. Pero el trabajo sigue existiendo y es la principal forma de inserción social de las personas.

### ***El trueque y las monedas sociales***

Un camino para escapar a la explotación en las economías populares consiste en recurrir al trueque o a las monedas sociales<sup>12</sup>. En el fondo es una situación inversa al narcotráfico, en el sentido de que en este caso la carencia de ingresos monetarios obliga a realizar intercambios sin recurrir al papel moneda de curso forzoso emitido por el Banco Central (recuérdese que el narcotráfico introduce un flujo monetario masivo). Cuando esto sucede, la economía popular escapa a los mecanismos de extracción de excedente económico señalados atrás, porque para extraer tales excedentes es necesario realizar pagos en dinero. El trueque aparece cuando se presentan crisis económicas profundas, o cuando la precarización llega a niveles máximos, y es la forma como las personas resuelven su problema de subsistencia. Incluso los mercados de trueque pueden llegar al grado de crear monedas sociales, como ha sido la experiencia argentina en los momentos de las mayores crisis.

El trueque tiene fuertes limitaciones porque no permite procesos de acumulación de capital por las dificultades: para generar ahorro e inversión, para el acceso a insumos, para la ampliación de las actividades, en que solo cubre una parte de las necesidades del hogar, y en que los bienes de prime-

---

12 En los sectores rurales el autoconsumo y el trueque han sido prácticas tradicionales.

ra necesidad son escasos en este tipo de mercados (Hintze, 2003)<sup>13</sup>. No se trata de plantear el trueque como alternativa para liberar al trabajo de la explotación del capital, porque no tiene sentido proponer un sistema económico sin moneda, y de hecho cuando las crisis son superadas (normalmente a costa de la población) los mercados de trueque desaparecen. Una vez se regresa a la moneda fiduciaria corriente la discusión en este campo estaría en la forma como se crea y se accede a dicha moneda, la estructura tributaria y la asignación en el presupuesto público, la propiedad de los medios de producción, la arquitectura financiera internacional, el estatuto del trabajo. Es un debate que está por fuera de la órbita del presente libro.

Lo interesante es indicar que el trueque se convierte en una alternativa válida y legítima, cuando las condiciones económicas de la población llegan al grado tal que no pueden obtener los ingresos monetarios para satisfacer sus necesidades básicas y que detrás de estas formas económicas se generan procesos sociales que permiten la construcción de alternativas políticas nuevas. Lo que muestra los trabajos recogidos en Hintze es que los mercados de trueque desarrollan la solidaridad entre pobres y desempleados, quienes adoptan mecanismos de autoorganización que se basan en la capacidad colectiva de solucionar los problemas, y esto abre la posibilidad de soluciones alternativas, porque permite la construcción de valores colectivos en el territorio. Aunque hay que advertir que no todos los que participan en los mercados de trueque funcionan con esta lógica. Los participantes del trueque lo ven como un refugio transitorio “ante la devastación social, pero que es a la vez revalorizadora del trabajo y re-creadora de lazos sociales, intercambios, valores” (Cassano, 2003, p. 25). En el caso de los desempleados, ellos recuperan la identidad personal y social, perdida a partir de una nueva inclusión, porque el trueque reemplaza el estatus de desocupado, aunque también hay que señalar que el intercambio también

---

13 Este libro recoge diversas experiencias y las ponencias de un seminario que se llevó a cabo el 6 de septiembre del 2002, la Jornada Nacional sobre Trueque y Economía Solidaria, actividad que fuera concebida y programada conjuntamente entre el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Argentina (PNUD). Coordinada por José Luis Coraggio (ICO/UNGS), contó con el valioso aporte de Elba Luna (PNUD).

genera las tensiones propias del mercado como por ejemplo estafas, aumento desmesurado de precios y engaño comercial.

Lo que se quiere resaltar es el rescate de los valores colectivos que se generan en estos procesos, y no los valores negativos que también están presentes y que también deben ser tenidos en cuenta. A su vez, la economía popular tampoco puede ser vista como un modelo económico alternativo porque también está presa de sus limitaciones para generar procesos de acumulación. La economía de los sectores populares se mueve en lo que el neoliberalismo llama autoempleo. Al respecto, De la Garza señala que el autoempleo no es la alternativa por su precariedad y baja productividad. Eso es cierto. Pero también es cierto que los sectores sociales que en parte se mueven en el autoempleo, o en la economía popular como aquí se prefiere llamar, son la mayoría de los trabajadores y son quienes deben desempeñar un papel político importante en la gestación del modelo alternativo, y lo harán inicialmente a partir de las luchas por las reivindicaciones de dicha economía. Recuérdese que se ha señalado que el sitio del trabajo ha dejado de ser el espacio donde se generan las reivindicaciones que construyen los derechos sociales colectivos. Pero eso no quiere decir que el trabajo haya desaparecido, ni que los trabajadores no sean el germen de un nuevo proyecto social, solo que las formas colectivas de representación se dan en el territorio, y es allí donde está la economía popular. Otra cosa es que más adelante ello implique desarrollos que lleven a superar ese tipo de economía a pequeña escala.

El mismo De la Garza reconoce que la crisis de la fragmentación social en América Latina se da más por las microunidades productivas que por los procesos de tercerización y deslocalización de la producción:

De tal forma que la supuesta fragmentación de la clase obrera no es tanto por mundos de vida separados, ni por la mayor heterogeneidad (terciarización, cuellos blancos técnicos, etc.) sino que aparece como fragmentación por trabajar en microunidades separadas unas de otras. (De la Garza, 2001, p. 28)

### **Clase social**

Sería fácil plantear que es a partir de las reivindicaciones de la economía popular que aparecerían las reivindicaciones del trabajo frente al capital,

y que en la economía popular se pudiesen generar sentimientos de clase trabajadora. Pero en la economía popular lo que prima es la competencia. El taller de mecánica compite con los demás talleres del barrio, el vendedor callejero compite con su compañero por los clientes que pasan por la calle. No prima la solidaridad. Desde los promotores de la economía popular, por ejemplo, Coraggio, se promueve la solidaridad como una forma de impulsar dicha economía en cuanto alternativa social y económica. Pero cuando se mira la realidad de esa economía lo que se encuentra es que prima la competencia. Dicha economía se mueve en un campo de continua tensión no solo por la competencia, sino también la confrontación con las autoridades por su carácter ilegal. Por ejemplo, en el caso de las ventas callejeras de la ciudad de Medellín, nos cuenta Blandón: “Implica una lucha política entre el Estado, los comerciantes legalmente constituidos, los grupos de vigilancia privada y entre los propios vendedores por el control de los espacios” (2011, p. 6-7).

Se pueden ensayar formas solidarias, como es el caso de las cooperativas. Hay casos exitosos, pero estas formas tienen sus límites, pasan por contradicciones internas, y solo abarcan una porción ínfima de la economía popular. La solidaridad aparece cuando una política pública (o su ausencia) los afecta como grupo, o cuando una calamidad se hace presente. Es el caso de la reacción que se genera cuando la autoridad pretende retirarlos del espacio público, la respuesta de la gente es inmediata y contundente. Todos a una se defienden. También esa solidaridad se manifiesta cuando un compañero por alguna razón no puede trabajar o no genera ingresos, todos le colaboran de alguna forma en la medida en que tenga el estatus de compañero.

Se podría plantear que frente a esta realidad se debería reivindicar la resalarización de los trabajadores de la economía popular, lo cual significaría ir por los terrenos de un proyecto industrializador fordista. Independientemente de si eso es posible, el hecho es que la aspiración de la mayoría de los trabajadores de la economía popular no necesariamente es salarizarse porque ello implicaría la pérdida en la flexibilidad de los horarios, menores ingresos monetarios y pérdida de autonomía. El trabajo realizado en Suba con vendedores ambulantes (Ramírez, 2013) mostró que no aspiraban a engancharse con un salario mínimo en una empresa, porque la venta callejera, a pesar de jornadas más largas respecto a un trabajo asalariado, les permitía la flexibilidad del tiempo necesaria para combinar

el trabajo con las obligaciones familiares, principalmente la atención de los niños. Y lo que es paradójico: la seguridad económica la encontraban en esa economía y no en el incierto trabajo asalariado, donde el empleo se puede perder en cualquier momento, y con ello las afiliaciones a la seguridad social, como consecuencia de la inestabilidad laboral. Estos problemas no se presentan en la economía popular, si bien no hay estabilidad de los ingresos diarios, un día compensa con el otro, y siempre esa actividad estará disponible. Las encuestas llevadas a cabo en Suba, respecto a la venta callejera, demuestran que, a pesar de estar expuestos a la persecución de la policía, y eventualmente al decomiso de mercancías, esa actividad da la seguridad a quienes la practican de siempre tenerla disponible, y siempre se podrá contar con la ayuda familiar en caso de que se requiera un reemplazo en la labor.

De manera que sus reivindicaciones ya no se pueden enmarcar en el imaginario del obrero asalariado. Ante la imposibilidad de hacer huelga porque se carece de un patrón (supervisor o capataz) directo, los habitantes de los barrios y los trabajadores de la economía popular se ven movilizados hacia el corte de la economía: corte de vías, toma de instituciones públicas, en palabras de Merklen:

Apropiarse de una parte del territorio que pueda otorgar una posición más o menos estratégica [...] Impiden el funcionamiento normal de las cosas, interrumpen la circulación para decir aquí estamos, nosotros también tenemos derecho a una existencia social; y si ustedes no nos la conceden, no los dejaremos vivir en paz [...] las nuevas modalidades de acción se descen-  
tran hacia lo local (o el barrio), donde los más desprotegidos encuentran una fuente de “reafiliación”, medios de subsistencia e incluso una base de recomposición identitaria. (2004, p. 48)

### ***Finanzas como mecanismo de dominación***

En la economía popular el contrato social está roto. La protección social no está garantizada. La provisión de prestaciones sociales no se recibe como derecho, sino como favor que se tramita a través de un régimen clientelista. Frente al tema de la explotación de los sectores populares, la pregunta que aparece es cómo la sociedad salda la deuda social que se genera cuando ellos dan su vida proveyendo a esa sociedad bienes y servicios que son in-

dispensables para nuestra existencia y reproducción. ¿Cómo paga esa deuda de vida?

La deuda de vida son las formas como las sociedades garantizan su supervivencia ante la ineluctable muerte de los individuos. Son formas ritualizadas (Roig, 2013). De acuerdo con Femenias, la deuda de los miembros de las sociedades tradicionales remitían a la divinidad o a los ancestros (2001, p. 24.). Toda sociedad precapitalista tiene un relato que garantiza la cohesión social, el cual hace referencia a la deuda original. Pero en las sociedades modernas se separan de forma aparente las deudas privadas de las deudas sociales, como resultado, en un régimen liberal, de la aparente autonomía de la actividad privada en el mercado respecto al régimen político. Esa apariencia se mantiene en la sociedad salarial, en la medida en que la deuda de vida del trabajador está siendo pagada (aunque no completamente saldada) por la seguridad social contributiva que le provee protección social, y por la provisión pública de bienes sociales, los cuales vienen a constituir la materialización de los derechos sociales. Se presenta una autonomía del orden económico respecto al orden político.

La deuda de vida se expresa en los derechos sociales, que se materializan en protección social, educación, acceso a vivienda, entre otros. La protección social significa una protección frente a los riesgos de la vida. Se trata de una deuda del Estado, que a su vez permite la cohesión de todos a un orden social, y además son la base de su soberanía y legitimidad. La deuda son derechos de los miembros de la sociedad, derechos que se le reclaman por la vía política al Estado, lo cual, a su vez supone obligaciones con dicho Estado. Se trata de un contrato social. Las obligaciones ya no refieren a un deber sagrado con los dioses o los ancestros, sino con el pago de los tributos, el cumplimiento de las normas y el respeto a la autoridad. La deuda social que emana del poder político hacia la sociedad debe materializarse a través de las finanzas públicas. Este es el vínculo de dicha deuda con la moneda. La moneda homogeniza las deudas públicas y privadas, es la unidad común de las cuentas públicas y las cuentas privadas (Femenias, p. 25).

La deuda pública son reclamos de renta sobre la riqueza social, la cual expresa sobre los recursos que recauda un Estado. Se trata de una disputa por los recursos que provienen de la tributación y de los pagos que los usuarios hacen por los servicios públicos domiciliarios y la seguridad social. Cuando el acreedor le presta recursos financieros al Estado lo hace

para poder disponer de una parte de esa riqueza social mediante el cobro de la deuda pública. Es por esta razón que cuando la deuda pública adquiere valores significativos, para poderla pagar se hace necesario el recorte del gasto público social, y con ello se erosionan los derechos sociales. En este punto aparece el dilema acerca de si se paga la deuda pública (en manos de acreedores privados) o se paga la deuda social. Ese ha sido el dilema de los programas de ajuste económico cuando se presenta una crisis de deuda, como sucedió a finales del siglo xx y comienzos del siglo xxi en América Latina, Asia y Europa. No es gratuita la tensión que se presenta entre la deuda pública y la deuda social, en la práctica son mutuamente excluyentes, aunque políticamente esto se oculte.

Se genera una dependencia de la finanza pública de los acreedores privados, quienes terminan condicionando la política pública, entre ellas la política social. Este tema ya ha sido trabajado por la literatura especializada. Otro aspecto de la deuda que se quiere destacar aquí es que la deuda genera una subjetividad de control, que a su vez tiene su expresión en la economía popular. El tema de la financiación es un asunto crítico en la economía popular. Una fuente importante de financiación son las redes familiares y de amistad. También se crean mecanismos mutuales, que se han desarrollado en todo el mundo. La literatura ha recogido diversas formas en África, América Latina (donde hay poca información) y Asia<sup>14</sup>.

Son pocos los estudios que permiten cuantificar este fenómeno. Un trabajo realizado por Blandón (2014) encuentra que en el caso de los microempresarios en la ciudad de Ibagué (Colombia) el 61 % acude a fuentes de financiación informal. En el caso de quienes son informales, el 59 % obtenía recursos de un préstamo por parte de un familiar y el 31 % de un préstamo de un amigo, mientras que baja la participación del “gota a gota”. El gota a gota (o pagadiario) en Colombia es una modalidad de préstamo que consiste en desembolsos inmediatos de la cantidad solicitada, sin ningún requisito legal, pero que el prestatario se compromete a pagar una cuota diaria que lleva implícita una tasa de interés alta, normalmente del 20 % mensual. El pago es recogido por personas que circulan en motocicleta y

---

14 *Tontinas* (Camboya), *djanggis* (Camerún), *wichin gye* (Corea), *arisans* (Indonesia), *likelembas* (República Democrática del Congo), *ekub* (Etiopía), *susus* (Ghana), *xitique* (Mozambique), *upatus* (Tanzania), etc. En Colombia se llaman *cadena*s, *natilleras*, etc.

que están ligados a poderes paramilitares vinculados al narcotráfico. Esta modalidad se ha extendido a otros países de América Latina.

Un fenómeno que se observa, y que no está estudiado, es el hecho de que en las zonas donde existen formas de trabajo más precarias existe crédito de usura ligado a actividades criminales (Goldstock y Coenen, 1978). En Inglaterra, por ejemplo, este fenómeno se presenta en las minorías étnicas. En India y Paquistán, los prestamistas (*moneylenders*) manejan el grueso del crédito. En las zonas donde prima la violencia paramilitar, uno de los factores que más ejerce presión sobre los sectores populares es el crédito gota a gota, los cuales son asociados con las “vacunas” que reciben quienes realizan negocios y actividades comerciales. El gota a gota con frecuencia aparece allí donde las fuentes directas del narcotráfico cesan como resultado del combate del Estado contra esta actividad. Por ejemplo, Monroy (2014) encuentra que el 90 % del gota a gota en Urabá, Colombia (una zona con fuerte presencia histórica del paramilitarismo), es administrado por desmovilizados de los grupos paramilitares que han estado ligados al narcotráfico.

La penetración del gota a gota no es uniforme. Aparentemente, es más marcada en las zonas donde ha habido violencia y en donde las actividades económicas son más precarias. Por ejemplo, en Colombia los vendedores callejeros de verdura y fruta (conocido como “líchigo”), que es una actividad que se realiza en forma muy precaria, su principal fuente de financiamiento es el gota a gota, de acuerdo con un trabajo realizado por la FAO (por sus siglas en inglés: Food and Agriculture Organization), en las ciudades de Soacha, Manizales y Medellín<sup>15</sup>. Arias (2011), encontró la presencia del gota a gota en zonas dominadas por los paramilitares (las llamadas bandas criminales emergentes o BACRIM en Colombia) en una serie de actividades económicas informales, como el mototaxi y el chance (rifa de dinero), pero también con actividades que también afectan lo penal como contrabando de gasolina, o minería ilegal.

---

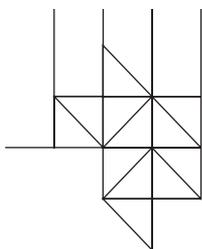
15 El sector informal alimentario en la ciudad de Manizales, Bogotá, julio del 2009: <http://www.fao.org/docrep/019/as339s/as339s.pdf> El sector informal alimentario en la ciudad de Soacha, Cundinamarca, julio del 2009: [http://coin.fao.org/coin-static/cms/media/5/12833556520670/documento\\_\\_sia\\_soacha\\_.pdf](http://coin.fao.org/coin-static/cms/media/5/12833556520670/documento__sia_soacha_.pdf) El sector informal alimentario en la ciudad de Medellín, diciembre del 2009 <http://www.fao.org/3/a-as340s.pdf>

Un informe del Servicio Jesuita de Refugiados (2015), cuando hace referencia al Magdalena Medio (región que se caracteriza por una alta presencia paramilitar en Colombia) señala:

Una de las estrategias más usadas en esta región es el préstamo “gota a gota” y las vacunas a quienes tienen negocios o realizan actividades comerciales. A su vez, se está intensificando la estrategia de “Paga Diario”, que es usada como una modalidad de doble vía puesto que sirve para hacer los cobros de los préstamos y las vacunas y también para mantener informado a los grupos de lo que ocurre en los barrios. (p. 8)

El crédito se convierte en una forma de control territorial y de extracción de rentas por grupos criminales. La coherencia del sistema depende de que las deudas se salden, y cuando un individuo no puede saldar su deuda, el mecanismo que se utiliza es forzar el pago mediante la violencia física, que incluye el asesinato, máxime cuando los generadores del crédito son actores que han tenido prácticas violentas. Préstamos de esa naturaleza se convierten en instrumentos que la mafia utiliza para obtener rentas y controlar territorios cuando su actividad principal se debilita, que fue lo que sucedió en Estados Unidos con la prohibición del alcohol durante de la década de los veinte del siglo pasado. Lo mismo sucede con el gota a gota en Colombia, modalidad que se convierte en fuente de rentas sustituta para quienes obtenían los ingresos del narcotráfico.

Mediante este mecanismo los poderes armados criminales le disputan el territorio al Estado en los sectores de la economía popular. Y el Estado pierde el control en la medida en que no salde la deuda social con tales sectores. Se presenta una disputa por la capacidad de endeudamiento de los sectores populares porque detrás hay una capacidad productiva, y una capacidad de gasto (Gago, 2013). De hecho, en esa disputa no solo entran poderes que emergen dentro de esos contextos sociales, muchas veces ligados al narcotráfico, sino también el sector financiero busca penetrar allí a través de las microfinanzas, y el Estado a través de la formalización para extraerle recursos mediante la tributación. Pero el Estado encuentra resistencias porque no los incluye en el contrato social. No se puede exigir la obligación de pagar impuestos cuando no se garantizan derechos. El vendedor ambulante no le encuentra sentido a pagar impuestos si con ellos se le paga al policía para que lo desaloje del espacio público.



## Referencias

- Aglietta, M., Andreau, J., Anspach, M., Birouste, J., Cartelier, J., De Coppet, D., ..., Thiveaud, J. M. (1998). Introduction. En M. Aglietta y C. Orléan (dir.). *La monnaie souveraine*. Paris: Editions Odile Jacob.
- Agudelo, M. (2010). *Transformaciones en el mundo del trabajo y en la explicación de las relaciones sociales capitalistas contemporáneas* (tesis de grado). Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Bogotá, Colombia.
- Alonso, L. E. (1999). *Trabajo y ciudadanía*. Madrid: Editorial Trotta.
- Alonso, L. E. (2007). *La crisis de la ciudadanía laboral*. Barcelona: Anthropos.
- Alperín, L., y Rosenthal, C. (1998). *Mercado de trabajo y reproducción social: precariedad y adaptación de los hogares marplatenses*. En L. Alperín y C. Rosenthal, *Ponencia en IV Seminario Latinoamericano de Calidad de Vida Urbana*. Tandil.
- Álvarez, R. (Noviembre de 2008). *De la ley a las prácticas. Confrontaciones sociales por el uso del Derecho*. Trabajo presentado en el IX Congreso Nacional de Sociología Jurídica. Rosario, Argentina. Recuperado de <http://www.casm.org.ar/nuevo/200812practicasilegales.htm>
- Álvarez, S. (2005). *La producción social de la pobreza*. Recuperado de <http://168.96.200.17/gsd/cgi-bin/library?e=d-000-00---0bcvirt--00-0-0--0prompt-10---4-----0-0l--1-es-50---20-help---00031-001-1-OutfZz-8-00&cl=CL1.1.9&d=HASH01bd7d4fa2fdbdc1f586d0d8&x=1>

- Arias, A. (2011). Neoparamilitares – Bacrim: acciones de interferencia para las elecciones locales de 2011. En Misión de Observación Electoral, MOE (Ed.), *Mapas y factores de riesgo electoral* (pp. 250-255). Recuperado de [http://moe.org.co/home/doc/moe\\_mre/2011/mre2011/14\\_NeoparamilitaresBacrim.pdf](http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/2011/mre2011/14_NeoparamilitaresBacrim.pdf)
- Ashraf Ali, H. M. (2014). *Microcredit and power: examining how and why women encounter domination in Bangladesh*. *Development in Practice*, 24(3), 327-338. doi: 10.1080/09614524.2014.896877
- Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica, FCE.
- Bateman, M. (Mayo-agosto, 2013). *La era de las microfinanzas: destruyendo las economías desde abajo*. *Ola Financiera*, 15.
- Bauman, Z. (2002). *Modernidad líquida*. México: Fondo de Cultura Económica, FCE.
- Beck, U. (2000). *Un nuevo mundo feliz: la precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Becker, G. (2000). *Naturaleza de la competencia*. Conferencia en Instituto Universitario Eseade. Buenos Aires, Argentina.
- Betancur, M. (2009). *El mal-estar tras la moda: especialización regional y trabajo en la industria textil-confección en Antioquia*. Medellín: Pregon Ltda.
- Bey, M. (2010). *Políticas de combate a la pobreza para universalizar la protección social - El caso del programa Progresar-Oportunidades en México*. En Y. Le Bonniec (Ed.), *Crisis de la sociedad laboral*. Bogotá: Universidad Santo Tomás.
- Biekart, K. (2005). *Políticas de las ONG europeas para América Latina: tendencias y perspectivas recientes*. La Haya, Países Bajos: Instituto de Estudios Sociales (ISS).
- Blanco, O. (2010). *Microcrédito y emprendimiento en Chile. Un análisis desde la ideología y el análisis de discurso*. En M. Di Virgilio, M. Otero y P. Boniolo (coord.), *Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe* (pp. 251-280). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Clacso.
- Blandón, L. (2014). *Determinantes de crédito formal e informal de los microempresarios en Ibagué* (trabajo de grado de maestría en Economía). Universidad de los Andes, Bogotá.
- Blandón, M. (2011). *El trabajo en las calles: territorialización, control y política en el centro de Medellín a comienzos del siglo XXI* (trabajo de grado de maestría).

- Universidad de Antioquia, Facultad de Enfermería, Medellín. Recuperado de <http://tesis.udea.edu.co/jspui/bitstream/10495/1509/1/EL%20TRABAJO%20EN%20LAS%20CALLES%20TERRITORIALIZACION%20C3%93N,%20CONTROL%20Y%20POL%20C3%8DTICA%20EN%20EL%20CENTRO%20DE%20MEDELL%20C3%8DN%20A%20COMIEN.pdf>
- Boltvinik, J. (1994). *Los organismos multilaterales frente a la pobreza*. En L. Sarmiento (Ed.), *Pobreza ajuste y equidad*. Bogotá: CID, Universidad Nacional de Colombia.
- Borja, J. (Septiembre 2 de 2014). *La calle y su propiedad. sinpermiso*. Recuperado de <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=6664>
- Bourdieu, P. (2000). *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Boyer, R. (1999). *La politique à l'ère de la mondialisation et de la finance: Le point sur quelques recherches régulationnistes*. *Revue L'Année de la régulation*, 3, 20-21.
- Bustelo, E. (1998). *Expansión de la ciudadanía y construcción democrática*. En E. Bustelo y A. Minujin (Ed.), *Todos entran. Propuesta para sociedades excluyentes*. Bogotá: Unicef, Colección Cuadernos de Debate.
- Bustelo, E. (2005). *Infancia en indefensión*. En L. Guendel, M. Barahona, y E. Bustelo, *Derechos humanos, niñez y adolescencia. Cuaderno de Ciencias Sociales n.º 138*. Costa Rica: Flacso.
- Candia, J. M. (2003). *Sector informal ¿treinta años de un debate bizantino?* [versión electrónica]. En revista *Nueva Sociedad* 186, julio-agosto. Buenos Aires. <http://nuso.org/articulo/sector-informal-treinta-anos-de-un-debate-bizantino/>
- Cassano, D. (2003). *Análisis de la legislación*. En S. Hintze (Ed.), *Trueque y economía solidaria*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Castel, R. (2003). *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé?* París: La République des idées/Seuil.
- Castel, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Castel, R. (2010a). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: FCE.
- Castel, R. (2010b). *Las transformaciones del trabajo de la producción social y de los riesgos en un período de incertidumbre*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Castells, M. (1998). *La era de la información. El surgimiento de la sociedad de redes*. Madrid: Alianza.
- Castro-Gómez, S. (2010). *Historia de la gubernamentalidad. Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000161.pdf>
- Chamorro, C. (2006). *Autonomía y subordinación en el trabajo independiente: representación social de la independencia. Informe final del concurso: Transformaciones en el mundo del trabajo: efectos socio-económicos y culturales en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Clacso.
- Chitarroni, H. (2004). *Masa marginal: la historia de una antigua polémica y un intento de cuantificación*. Buenos Aires: Idicso, Universidad del Salvador.
- Ciancio, A. M. (2008). *Las relaciones familiares en el contexto de la crisis en la ciudad de Rosario. Las mujeres en las estrategias de sobrevivencia*. Recuperado de <http://www.hcdsc.gov.ar/biblioteca/ISES/educacion/sociologia/Las%relaciones%20familiares.zip>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal (2006). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile: Autor.
- Coraggio, J. L. (1994). Del sector informal a la economía popular. *Alternativas populares de desarrollo social. Nueva Sociedad*, 131, 118-131).
- Cunill, N. (1999). Retos de las reformas de segunda generación ¿Mercantilización y neoclientelismo o reconstrucción de la Administración Pública? *Nueva Sociedad*, 160.
- Departamento Nacional de Planeación, dnp (2008). *De la asistencia a la promoción social. Hacia un sistema de promoción social*. Bogotá: DNP, DDS.
- Donzelot, J. (1984). *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*. París: Fayard.
- Enríquez, E. (Julio, 2000). *Redes sociales y pobreza: mitos y realidades*. La Ventana, 11. Recuperado <http://148.2M02.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/laventan/Ventana11/ventana11-2.pdf>
- Esping-Andersen, G. (1996). *Welfare States without work: the imasse of labour shedding and familialism in contienteal european social policy*. En G. Es-

- ping-Andersen (Ed.), *Welfare Estates in transition. National adaptations in global*. Great Britain: Sage Publications.
- Espósito, C. A. (2008). *Exclusión política, des-ciudadanización y profundización de la pobreza urbana en Bolivia*. En A. Ziccardi (Comp.), *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo xxi*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Clacso-CROP.
- Ewald, F. (1986). *L'État providence*. París: Editions Grasset Fasquelle.
- Femenias, L (2001). *L'approche holiste de la monnaie* (Mémoire de DEA). Faculté de Sciences Economique et de Gestion, Université de Bourgogne. Recuperado de [http://laurent.femenias.free.fr/economie/memoire\\_dea.pdf](http://laurent.femenias.free.fr/economie/memoire_dea.pdf)
- Ferranti de, D., Perry, G., Gill, I., y Servén, L. (2000). *Hacia la seguridad económica en la era de la globalización*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Fleury, S. (Julio-diciembre de 2009). *Reforma del Estado del proyecto liberal a una agenda social. Nueva Visión Socialdemócrata*. Recuperado de <http://www.fusda.org/no17y18.htm>
- Forster, R., Whyley, C., Ellison, A., y Dignan, T. (Octubre de 2010). *Interim evaluation of the national illegal money lending projects*. Department for Business, Innovation and Skills. Recuperado de [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/31888/10-1186-interim-evaluation-illegal-money-lending.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31888/10-1186-interim-evaluation-illegal-money-lending.pdf)
- Foucault, M. (1978/1991). *La verdad y las formas jurídicas* (2.ª edición). Barcelona: Editorial Gedisa.
- Foucault, M. (2007/2004). *Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fraser, N. (1992). *Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy*. En C. Calhoun (Comp.), *Habermas and the public sphere*. Cambridge, Mass.: The mit Press.
- Freytes, A. (Septiembre 11-13 de 2003). *Sujeto y utopía. El lugar de América Latina*. En II Congreso Interoceánico de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Mendoza. Mendoza, Argentina.
- Gago, V. (Octubre de 2013). *El consumo popular como marca de una época. Le Monde Diplomatique*, edición 172.
- Gallardo, Á. (2007a). *Introducción: elementos centrales de política pública para la inclusión social*. En Á. Gallardo, M. Perilla y C. Giraldo, *Del*

- individualismo a la cohesión social: alternativas de política pública para los-as jóvenes desvinculados de los grupos armados organizados al margen de la ley.* Bogotá: ICBF.
- Gallardo, Á. (2007b). *Formación por competencias, lógica de mercado y desigualdad social.* En Á. Gallardo, M. Perilla, C. Giraldo, *Del individualismo a la cohesión social: alternativas de política pública para los-as jóvenes desvinculados de los grupos armados organizados al margen de la ley.* Bogotá: ICBF.
- Gallardo, Á. (2007c). Políticas distributivas, marxismo de elección racional y marxismo clásico: un análisis comparativo. *Revista de Economía Institucional*, 9(17), 213-240.
- Garcés, L., Lucero, M., Moira, F., Sabeti, C., y de los Ríos, C. (2006). Visiones teóricas acerca de la ciudadanía social. *Kairos Revista de Temas Sociales*, 10(18). Recuperado de <http://www.revistakairos.org/k18-archivos/Garces%20Laura.pdf>
- García, Á. (2006). Crisis del estado y poder popular. *New Left*, (37), Recuperado de [www.newleftreview.org](http://www.newleftreview.org)
- García, Á. (2010). Comentario a Toni Negri. El movimiento de movimientos. En *Pensando el mundo desde Bolivia I Ciclo de Seminarios Internacionales.* La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- García, V. (2010). *El trabajo y el consumo en la sociedad de control.* Tabasco: Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.
- Garza de la, E. (2001). Problemas clásicos y actuales de la crisis del trabajo. En E. de la Garza y J. Neffa (Ed.), *Futuro trabajo, trabajo futuro.* Buenos Aires.
- Gaviria, M. (2006). *Exclusión social y economía popular en Risaralda. El caso de las viviendas de uso mixto en las zonas urbanas.* *Revista Páginas*, (76).
- Giraldo, C. (2007). *¿Protección o desprotección social?* Bogotá: Desde Abajo.
- Giraldo, C. (2009). *Finanzas Públicas en América Latina. La economía política* (2.<sup>a</sup> ed.). Bogotá: Desde Abajo.
- Giraldo, C. (2013). Política social contemporánea. En C. Giraldo (ed.), *Política social contemporánea en América Latina. Entre el asistencialismo y el mercado.* Bogotá: Editorial Desde Abajo.
- Golberg, L., y Lo Vuolo, R. (2006). *Falsas promesas. Sistema de previsión social y régimen de acumulación.* Buenos Aires: CIEPP.
- Goldstock, R., y Coenen, D. T. (Agosto de 1978). *Perspectives on the investigation and prosecution of organized crime extortionate and usurious credit.* Tran-

- sactions: Background Materials. Cornell Institute on Organized Crime August, 1978, Ithaca, New York. Recuperado de <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/51183NCJRS.pdf>
- González, J. (1998). *Una aproximación, desde la macroeconomía, a la pobreza y a la distribución del ingreso*. Presentado en la Cumbre Social contra la Pobreza, por la Equidad y por la Paz. Bogotá.
- Grosh, M., del Ninno, C., Tesliuc, E., y Ouerghi, A. (2009). *Políticas de protección social eficaces*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Guerrero, O. (2004a). *La nueva gerencia pública*. México: Fontamara.
- Guerrero, O. (2004b). El mito del nuevo “management” público. *Revista Venezolana de Gerencia*, 9(25). Recuperado de [http://www.serbi.luz.edu.ve/pdf/rvg/v9n25/art\\_02.pdf](http://www.serbi.luz.edu.ve/pdf/rvg/v9n25/art_02.pdf)
- Habermas, J (1989) *The Public Sphere*. En Steven Seidman (ed.), *Jürgen Habermas on Society and Politics. A reader*. Boston: Beacon Press, pp. 231 – 236
- Hemming, R. (1991). Gasto público y asignación de recursos. En K. Chu y R. Hemming (Eds.) *Manual del gasto público. Guía sobre aspectos de la política de gasto público en las países en desarrollo*. Washington D. C.: fmi.
- Hernández, J (Agosto de 2013). *Construcción social de espacio público en barrios populares de Bogotá*. *Revista INVI*, 2(72), 143-178. Recuperado de <http://www.revistas.uchile.cl/index.php/INVI/article/viewFile/28048/29711>
- Hevia, F. (2007). *El Programa Oportunidades y la construcción de ciudadanía-ejercicio y protección de derechos en un programa de transferencias condicionadas en México* (tesis doctoral). Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. México.
- Hintze, S. (Ed.) (2003). *Trueque y economía solidaria*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Holzmann, R., y Jørgensen, S. (2000). *Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*. Documento de trabajo n.º 0006 sobre protección social. Banco Mundial. Washington D. C.
- Join-Lambert, M., Bolot-Gittler, A., Christine, D., Lenoir, D., y Méda, D. (1997). *Politiques sociales*. París: Presses de la Fondation Nationales des Sciences Politiques.
- Jordana, J. (Agosto de 2006). *Regulación y políticas sociales. Las políticas de regulación social y la creación de mercados en los sectores sociales en América*

- Latina. Indes. BID. Agosto Serie de Documentos de Trabajo I-63. Washington D.C.
- Kabeer, N., Milward, K., y Sudarshan, R. (2013). *Organising women workers in the informal economy*. *Gender & Development*, 21(2), 249-263, doi: 10.1080/13552074.2013.802145. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1080/13552074.2013.802145>
- Karim, L. (2014). Analyzing women's empowerment: microfinance and garment labor in Bangladesh. *The Fletcher Forum of World Affairs*. Recuperado de [http://www.fletcherforum.org/wp-content/uploads/2014/09/Karim\\_Vol38No2.pdf](http://www.fletcherforum.org/wp-content/uploads/2014/09/Karim_Vol38No2.pdf)
- Kymlicka, W., y Wayne, N. (1996). *El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía*. Cuadernos del CLAEH, (75), 81-112. Recuperado de <http://www.cholonautas.edu.pe/>
- Lazzarato, M. (2011). *La fabrique de l'homme endette. Essai sur la condition neoliberale*. París: Éditions Amsterdam.
- Lo Vuolo, R. (2001). *Alternativas. La economía como cuestión social*. Buenos Aires: Altamira.
- Lo Vuolo, R. (2010). *La aparente renovación de la política social en América Latina*. En Y. Le Bonniec (Ed.), *Crisis de la sociedad laboral*. Bogotá: Universidad Santo Tomás.
- Lomnitz, L (2006). *Cómo sobreviven los marginados*. México: Siglo XXI Editores.
- Low, S (2005). *Transformaciones del espacio público en la ciudad latinoamericana: cambios espaciales y prácticas sociales*. Recuperado de [http://www.bifurcaciones.cl/005/bifurcaciones\\_005\\_Low.pdf](http://www.bifurcaciones.cl/005/bifurcaciones_005_Low.pdf)
- Mark, K. (Marzo de 2009). Presentación en el seminario-taller de Seguimiento a Políticas Públicas. Departamento Nacional de Planeación y Banco Mundial. Sede Uniandinos Norte. Bogotá.
- Mauss, M (1979). *Sociología y Antropología*. Madrid: Tecnos.
- Merklen, D. (2004). Sobre la base territorial la movilización popular y sobre sus huellas en la acción. *Revista Lavboratorio*, 6(16).
- Mokate, K., y Saavedra, J. (2004). *La gerencia social y el valor público*. Washington: Indes/BID. Recuperado de <http://www.indes.iadb.org>
- Molina, C. (1999). *La entrega de los servicios sociales. Modalidades y cambios recientes en América Latina*. Washington D.C.: Indes/BID.

- Monroy, S. (Diciembre de 2014). De gota em gota: violència, tempo e troca em Urabá, Colômbia. *Mana*, 20(3). Recuperado de [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-93132014000300519&lng=en&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93132014000300519&lng=en&tlng=en)
- Montagut, T. (2000). *Política social. Una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Musgrave, R., y Musgrave, P. (1992). *Hacienda pública: teórica y aplicada*. Madrid: McGraw Hill.
- Naím, M. (1995). *Las instituciones: el eslabón perdido de las reformas económicas en América Latina*. En M. Aparicio y W. Easterly, *Crecimiento económico. Teoría, instituciones y experiencia internacional*. Bogotá: Banco Mundial y Banco de la República.
- Narayan, D. (2000). *La voz de los pobres: ¿Hay alguien que nos escuche?* Madrid, Barcelona, México: Mundi-Prensa.
- Narciso, C. (2011). *Urbanismo neoliberal y diseño de espacio público*. Coloquio Internacional de Diseño 2011. Universidad Autónoma del Estado de México. Facultad de Arquitectura y Diseño. Recuperado de <http://2012.coloquiodedisenio.org/coloquio-2011/conten/mesa1/neoliberal.pdf>
- North, D. (1991). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pereira, G. (2008). *Sujeto liberal y patologías sociales*. *Areté Revista de Filosofía*, 20(2).
- Pérez, G. (2010). Prólogo. En R. Castel, *Las transformaciones del trabajo de la producción social y de los riesgos en un periodo de incertidumbre*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A., y Saavedra-Chanduvi, J. (2007). *Informalidad: escape o exclusión*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Poveda, P. (2003). *Trabajo, inconformidad y acumulación: formas de producción y transferencia de excedentes de la industria manufacturera boliviana*. La Paz: CED.
- Poveda, P., y Rossell, P. (2002). *Reestructuración capitalista y formas de producción*. Cedla, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario. Recuperado de [www.bibliotecavirtual.lacso.rg.r/ar/libros/bolivia/cedla/doc26.df](http://www.bibliotecavirtual.lacso.rg.r/ar/libros/bolivia/cedla/doc26.df)
- Ramírez, Y. (Coord.) (2013). *Diagnóstico de vendedores en la calle y propuesta de política pública en la localidad de Suba (Bogotá)*. Convenio de asociación

038 de 2012 suscrito entre la Alcaldía Local de Suba y la Corporación Mujeres y Economía.

- Ramírez-Carmona, A. (2009). *El proyectorado*. La Paz: Plural editores.
- Ramiro, P., y Pulido, A. (2009). *Análisis de la responsabilidad social corporativa de las empresas transnacionales en Colombia*. Cali: OMAL.
- Ramos, L. (2009). *Comunidad e identidad*. Lima. Recuperado de <http://www.monografias.com/trabajos77/comunidad-identidad4.shtml>
- Rauber, I. (2003). *América Latina. Movimientos sociales y representación en política*. Buenos Aires: Edición digital para Rebelión.
- Ribe, H., Robalino, D., y Walker, I. (2010). *Hacia una protección social eficaz para todos en América Latina y el Caribe De los Derechos a la Realidad*. Washington D.C.: Banco Mundial, Unidad de Protección Social, Departamento de Desarrollo Humano Región de América Latina y el Caribe,
- Roig, A (Noviembre 18 de 2013). *La economía política de lo popular como fuente de derechos sobre lo público*. Borrador presentación Alexandre Roig. Cátedra Jorge Eliécer Gaitán, Universidad Nacional de Colombia, Auditorio León de Greiff. Bogotá.
- Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social*. Buenos Aires: Manantial.
- Sarria, A., y Tiriba, L. (2004). *Economía popular*. En A. D. Cattani (Org.), *La otra economía*. Buenos Aires: Ed. Altamira
- Sen, A. (2000). Trabajo y derechos. *Revista Internacional del Trabajo*, 119(2).
- Sennett, R. (2006). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.
- Sennett, R. (2010). El nuevo “capitalismo flexible”: impactos en la personalidad de jóvenes y asalariados (entrevista). *Ciencias Sociales Hoy*. Recuperado de <http://aquevedo.wordpress.com/2010/04/12/impactos-del-nuevo-capitalismo-flexible-en-la-personalidad-de-jovenes-y-asalariados-entrevista-al-sociologo-richard-sennett-2/>
- Sequera, J., y Janoschka, M. (Mayo-junio de 2012). Ciudadanía y espacio público en la era de la globalización neoliberal. *Arbor Ciencia*. 188(755). España. Recuperado de [http://www.michael-janoschka.de/pdfs/Janoschka\\_Sequera\\_2012\\_ARBOR\\_Ciudadania\\_EspacioPublico\\_Globalizacion\\_neoliberal.pdf](http://www.michael-janoschka.de/pdfs/Janoschka_Sequera_2012_ARBOR_Ciudadania_EspacioPublico_Globalizacion_neoliberal.pdf)
- Serfati, C. (2000). La domination du capital financier: quelles conséquences? En F. Chesnais D. Plihon (Ed.), *Les pièges de la finance mondiale. Diagnostics et remèdes*. París: Syros.

- Servicio Jesuita de Refugiados (2015). *El desplazamiento forzado en Colombia en un contexto de posacuerdos*. Recuperado de [http://sjrcol.com/web/wp-content/uploads/2013/06/Documento-Desplazamiento\\_Forzado-Postacuerdos.pdf](http://sjrcol.com/web/wp-content/uploads/2013/06/Documento-Desplazamiento_Forzado-Postacuerdos.pdf)
- Sierra, V. (2007). Cosificación: avatares de una categoría crítica. *Revista de Filosofía Sophia*, 1. Recuperado de [www.revistasophia.com](http://www.revistasophia.com)
- Soria, C. B. (2010). *El disciplinamiento laboral y su impacto en la configuración de un nuevo orden laboral aproximaciones al análisis de las transformaciones que experimentan las y los trabajadores a partir del comando del capital sobre el trabajo*. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo - Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Soto de, H. (Noviembre 20 de 1987). *Sector informal, economía popular y mercados abiertos*. En Panel realizado en el Centro de Estudios Públicos. Recuperado de <http://www.hacer.org/pdf/Larroulet03.pdf>
- Sunkel, G. (2006). El papel de la familia en la protección social en América Latina. En Cepal, *Serie de Políticas Sociales 120*. Santiago de Chile. Recuperado de <http://74.125.93.132/search?q=cache%3A4ePIBekryUJ%3Aicofi.et%2Fponencias%2F1-3.df+familia+%22protecci%C3%B3n+social%22hl=esgl=co>, 16 de diciembre de 2009.
- Théret, B. (2006). *Sistemas de protección social y representación política. Una perspectiva comparativa y estructural*. En Y. Le Bonniec, *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*. Bogotá: CID, Universidad Nacional de Colombia.
- Tosini, M. M. (Enero-junio de 2007). Notas sobre el clientelismo político en la ciudad de México. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 029.
- Urioste, S. (2007). *Bolivia: ¿una revolución democrática?* París: Observatoire Politique de l'Amérique latine et des Caraïbes de Sciences, OPALC.
- Vargas, J. (1999). Las relaciones de los fundamentos teóricos entre la nueva economía política, la nueva gerencia pública y la nueva política social. *Theoreticos*, 2(1). Recuperado de <http://www.ufg.edu.sv/ufg/theoretikos/Enero99/lasrelac.html>
- Vargas, J. (Abril 6-24 de 2006). *Escisión entre la racionalidad económica instrumental y la gobernabilidad de la sociedad*. Primer Encuentro Internacional sobre Historia y Teoría Económica. Congreso Eumednet. Universidad de Málaga. Recuperado de <http://www.eumed.net/eve/resum/06-04/jgvh.htm>

- Vergara, M. (2009). Conflictividad urbana en la apropiación y producción del espacio público. El caso de los bazares populares de Medellín. *Bitácora*, 14. Recuperado de <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/download/18512/19415>
- Zangaro, M. (Septiembre 12 de 2010). El management en el cruce de la subjetividad y el trabajo. *Revista Herramienta*, 44. Recuperado de [www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-44/el.management-en-el-cruce-de-la-subjetividad-y-el-trabajo](http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-44/el.management-en-el-cruce-de-la-subjetividad-y-el-trabajo): [www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-44/el.management-en-el-cruce-de-la-subjetividad-y-el-trabajo](http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-44/el.management-en-el-cruce-de-la-subjetividad-y-el-trabajo).
- Zibechi, R. (2008). Las periferias urbanas, ¿contrapoderes de abajo? En *Territorios en resistencia, cartografía política de las periferias urbanas latinoamericanas*. Argentina: Lavaca.



---

*Política social contemporánea. Un paradigma en crisis* de la Colección Biblioteca del pensamiento en ciencias económicas, fue producido por el Centro Editorial de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional, usando la familia tipográfica Ancizar y se terminó de imprimir en los talleres de DGP Editores SAS en el mes de octubre de 2018.