

## **Desarrollo local y globalización una reflexión sobre América Latina**

**Fabio E. Velásquez C.<sup>1</sup>**

### **Resumen**

Desde comienzos de la década del ochenta América Latina decidió apostarle a lo local como escenario de encuentro entre la sociedad y el Estado. Reflejo de esa revalorización de lo local son las reformas descentralistas llevadas a cabo desde comienzos de la década del ochenta, en el marco de los procesos de ajuste estructural y de redemocratización en la región. Hoy día, lo local adquiere nuevo sentido a partir de su articulación a lo global. Los procesos globales desarticulan y rearticulan a la vez el espacio local. En América Latina, han sido más fuertes los procesos de desarticulación, produciendo situaciones de exclusión en muy diversas esferas de la vida colectiva. El reto precisamente es generar complementariedades sinérgicas entre lo local y lo global a fin de propiciar el desarrollo humano. Ello pasa por la construcción de acuerdos estratégicos entre la sociedad y el Estado en el marco de una gobernabilidad democrática.

### **Abstract**

Since the beginning of the decade of the Eighties Latin America has increasingly recognized the importance of local issues as the scenario for encounters between the state and society. A reflection of this change are the decentralization reforms that began in that decade within the process of regional structural adjustments and democratization. Today local issues have taken on a new meaning induced by the globalization. Globalization can dearticulate and rearticulate aspects of local economies, often at the same time. In Latin America the processes of dearticulation have been very strong producing areas of exclusion in the community. The challenge is to generate complementarities between local scenarios and the global economy with the aim of furthering human development. This must come through the development of strategic agreements between society and the state within the framework of a democratic government.

**Palabras claves:** América Latina, Colombia, descentralización, globalización, local, Estado.

---

<sup>1</sup> Profesor del Departamento de Ciencias Sociales, Universidad del Valle. Investigador de Foro Nacional por Colombia. Grupo de investigación: Gobiernos locales y participación.

## La apuesta por lo local

Desde comienzos de la década del ochenta América Latina decidió apostarle a lo local como escenario de encuentro entre la sociedad civil y el Estado para la definición de acuerdos estratégicos y la ejecución de acciones encaminadas a promover el desarrollo humano. De ese modo, se sumó a la decisión de otros países y continentes que ya habían revalorizado lo local reconociendo la necesidad de asumir posturas pluralistas y de aceptar la diversidad (étnica, cultural, económica, política, territorial, etc.) como principio organizador de la vida social y como forma -probablemente no la única, pero sí la mejor- de garantizar la integración social y política.

Son varias las razones esgrimidas por diversos analistas para comprender la prioridad de “lo local” frente a “lo nacional”, la periferia frente al centro, la descentralización frente a la centralización<sup>2</sup>:

- La descentralización como tendencia objetiva: en lo local opera una nueva modalidad de articulación entre los agentes públicos, privados y comunitarios, y de estructuración de las relaciones económicas, políticas y sociales, que responde a la crisis de las formas centralizadas de gestión en cada uno de esos ámbitos.
- La fractura estratégica del Estado de Bienestar (o “desarrollista” en el caso de América Latina): lo local emerge como escenario de despliegue de las capacidades de los individuos para autogestionar sus necesidades, ante la evidencia de que el Estado no puede ser más el administrador de la solidaridad social.
- Lo local propicia el despliegue de estrategias de supervivencia y constituye un lugar de afirmación identitaria del mundo popular. En tal sentido el espacio social funge como base de dinamización social y como ámbito para la replicación de experiencias que expresan la iniciativa, la creatividad y la solidaridad de las prácticas populares.
- La descentralización administrativa del Estado como proceso irreversible: a partir de una crítica al centralismo estatal por sus tendencias burocratizantes, sus estructuras “pesadas”, su ineficiencia en la prestación de servicios y su tendencia al desarrollo de prácticas corruptas, se plantea que la descentralización contribuye a racionalizar la acción estatal y a evitar los males del centralismo. El espacio local se convierte en consecuencia en un ámbito privilegiado de

---

<sup>2</sup> Ver al respecto, González, Raúl, *Espacio Local, sociedad y desarrollo, Razones de su valorización*, Santiago de Chile, PET, 1994.

iniciativas de producción, trabajo y empleo, y de articulación de políticas públicas, especialmente en el campo social (educación, salud, vivienda, seguridad ciudadana, etc.).

- La democratización de la vida política: En el nivel local pueden ser fortalecidos los poderes locales y la participación para que las comunidades asuman su propio futuro. Allí pueden configurarse nuevas articulaciones entre el Estado y la sociedad y surgir nuevos actores públicos. Se asegura una mayor estabilidad política y se crean escenarios nuevos para el procesamiento de las presiones y tensiones que tienen curso en la sociedad. Lo local multiplica los espacios de negociación política y permite una distensión de las relaciones sociales.
- Lo local como nicho cultural: Las culturas locales son una alternativa crítica a la racionalidad de la sociedad industrial, caracterizada por el control de la vida cotidiana, el predominio de relaciones formales, la racionalidad utilitaria en la relación hombre-naturaleza y la homogenización de la cultura.

Seguramente, la relevancia de lo local es producto de la convergencia de todas estas miradas. Lo cierto es que refleja la conciencia sobre el fin de los modelos universalistas y racionalistas que le otorgaron al Estado un papel demiúrgico en la conducción del progreso y la modernización. Como lo señala Arocena en un texto escrito a mediados de la década del noventa, “el último ensayo de universalismo comenzó al terminar la Segunda Guerra Mundial. Los términos crecimiento, desarrollo, industrialización, modernización, fueron expresiones de una fe renovada en el progreso universal. Toda la humanidad debía cambiar hacia un mundo nuevo donde reinaría la justicia, la libertad, la felicidad, la calidad de la vida. Hoy, al final del siglo, nos encontramos en un mundo muy alejado de esos ideales”<sup>3</sup>.

### **La descentralización del Estado: dos modelos**

Sin duda, el elemento más visible de este retorno a lo local es la descentralización del Estado. Esta se ha convertido en el “signo de los nuevos tiempos”: “Los sujetos de ese proceso no son los mismos en cada país, los énfasis cambian en el tiempo y en el espacio, las orientaciones difieren entre sí, en fin, los avances y los resultados son altamente heterogéneos. Y, sin embargo, puede hablarse de un proceso y de unas tendencias descentralistas que ya forman parte de nuestro presente social, político y cultural. Probablemente, se trata de un proceso en construcción, inacabado, lleno de incertidumbres y avatares que aún no logra ‘cuajar’ y que sigue recorriendo la escabrosa ruta del ‘ensayo y el error’. Pero no cabe duda de que se trata de un

---

<sup>3</sup> Arocena, José, 1995; *El Desarrollo Local, un desafío contemporáneo*, Caracas, CLAEH, Nueva Sociedad.

proceso irreversible sobre cuyo lomo nuestros países hacen el tránsito al próximo milenio”<sup>4</sup>.

El centralismo estatal, como señaló Borja<sup>5</sup>, si bien fue en su momento progresista en tanto sirvió para combatir el poder de las oligarquías locales en el proceso de unificación política, se volvió económicamente poco eficaz (multiplicación de costos sociales y desequilibrios territoriales), socialmente injusto (incremento de las desigualdades entre grupos y áreas territoriales) y políticamente inaceptable (expropiación política de las clases populares). En estas circunstancias, el sistema político devino autoritario, los ciudadanos más pasivos, la sociedad se “gremializó” y los partidos tendieron a establecer relaciones clientelistas con su base social.

La descentralización emergió en el horizonte político de América Latina como alternativa al centralismo estatal, con un doble propósito: garantizar una mejor prestación de los servicios y democratizar las decisiones públicas en el ámbito local. Constituyó así una salida a la crisis del Estado desarrollista<sup>6</sup> que entre los años cuarenta y setenta del siglo pasado jugó un papel protagónico en América Latina. El ejercicio de sus funciones económicas, políticas y sociales implicó una organización altamente centralizada en la que el nivel nacional acaparó decisiones y recursos. Los niveles intermedios y locales de la administración pública tuvieron un perfil muy bajo en la toma de decisiones y, en consecuencia, una mínima capacidad para atender las demandas ciudadanas y propender por el desarrollo local. Las políticas eran formuladas en el nivel central y las inversiones territoriales ejecutadas en un altísimo porcentaje por entes de carácter nacional.

Estado y sociedad acomodaron sus conductas a una “cultura de la centralización y del orden”, según la cual “las lógicas estructurales permiten una clara inteligibilidad de los procesos socioeconómicos, los estados unificadores aseguran sociedades más homogéneas, las elites son garantía de coherencia y eficacia, los sistemas centralistas de organización producen conjuntos humanos integrados. En esa cultura se privilegia lo general, el orden, la unidad”<sup>7</sup>

La propia dinámica de este modelo fue configurando su crisis. El Estado omnipotente fue cada vez más incapaz de actuar eficazmente en el ordenamiento de la economía y en la satisfacción de las necesidades de amplias capas de la población urbana y rural y de mantener el clima de consenso necesario para avanzar en la ruta de la modernización. La brecha fiscal se fue ampliando progresivamente y no pudo ser aliviada por el crédito externo. Por el contrario, el optimismo expansionista derivado de la feria crediticia se desplomó cuando a finales de la década del setenta algunas economías latinoamericanas se fueron convirtiendo en expor-

---

<sup>4</sup> Velásquez, Fabio, “Descentralización y Gestión Local en América Latina”, en VARIOS, *América Latina: entre el desencanto y la esperanza*, Bogotá, EZE-Viva la Ciudadanía, 1997, pp. 26-45.

<sup>5</sup> Borja, Jordi, *Estado, Descentralización y Democracia*, Bogotá: Foro Nacional por Colombia, 1986.

<sup>6</sup> Sunkel, Oswaldo, 1993; “Auge, crisis y renovación del Estado. Una perspectiva de largo plazo”, en *Revista Foro*, No. 20, pp. 77-94.

<sup>7</sup> Arocena, José, op. cit., p. 17 (subrayado del autor).

tadoras netas de capital vía pago de la deuda externa. Esto limitó severamente las posibilidades de crecimiento económico.

A esa crisis fiscal se sumó una de orden social y político: el Estado se volvió pesado e ineficiente y, en consecuencia, incapaz de responder a las demandas y reivindicaciones de distintos sectores de la población. Los canales de representación política dejaron de cumplir su función y se produjo un divorcio entre electores y elegidos. El clientelismo y la corrupción invadieron las esferas de la administración pública y el centralismo se convirtió en una talanquera asfixiante que le restó al Estado agilidad de respuesta y produjo notorias desigualdades regionales. Ello derivó en una crisis de representación y credibilidad que generó expresiones de protesta y de rebeldía contra el sistema político, muchas de las cuales fueron acalladas con la implantación de regímenes dictatoriales.

Las reformas no se hicieron esperar. Desde finales de la década del setenta comenzaron a aplicarse en distintos países, con diferente intensidad, medidas de ajuste orientadas a reducir el déficit fiscal. Se redujo el gasto público, especialmente el social, se incrementaron las cargas tributarias, fueron liberados los precios y desregulados los mercados, se propició la apertura de las economías al mercado externo y se adoptaron políticas laborales de libre contratación y de incremento salarial por debajo de las tasas de inflación. La idea era “apretarse el cinturón” para generar ahorro, aumentar la inversión y equilibrar las arcas del Estado. En últimas, se buscaba hacer más eficiente y eficaz la gestión pública y modificar los términos de la relación entre el Estado, la sociedad y el mercado.

La descentralización surgió entonces como una estrategia de reforma estatal en época de crisis. Las reformas descentralistas fueron introducidas en forma progresiva en muchos países, lo que devolvió a los municipios y regiones, en especial a los primeros, un protagonismo que habían perdido hacía mucho tiempo. Pero esas reformas no fueron todas diseñadas con el mismo molde. Dos modelos parecen haber signado su orientación: el primero de ellos se acoge a la lógica del mercado como principio de estructuración del Estado y de la sociedad. El segundo, inspirado en una racionalidad democrática, coloca el énfasis en el fortalecimiento de la esfera pública (por tanto, del Estado y de los actores colectivos) y en principios de equidad y justicia en la búsqueda del bienestar.

Según el primero de ellos, el Estado debe reducir su protagonismo en los procesos de desarrollo y dejar que las fuerzas del mercado y la iniciativa autogestionaria de los agentes sociales aseguren una óptima asignación de recursos y un funcionamiento más eficiente de la economía. Para tal efecto, se busca reducir o eliminar las trabas políticas al libre desenvolvimiento de las fuerzas económicas y dejar que el mercado asuma el papel rector del cambio político y social. Ello implica reducir el poder del intervención del Estado en la economía, asignándole el rol de árbitro neutral en la regulación de las relaciones económicas, y despolitizar la gestión pública.

La sociedad de receptora de bienes y servicios públicos pasa a ser autogestionaria de su bienestar, vía mercado. Es en el escenario de la oferta y la demanda, y no en

el del asistencialismo estatal, donde debe buscar la satisfacción de sus necesidades. La acción colectiva pasa a un segundo plano, aunque la participación es considerada como pieza clave del modelo, pero re-significada en un doble sentido: como prestación de servicios por parte de los agentes económicos y como intervención directa de los individuos en la autogestión de sus propias necesidades (fragmentación social).

La descentralización en esta óptica se convierte en un medio para descargar al Estado central de funciones y responsabilidades a fin de volverlo más liviano en su tamaño y en su capacidad interventora. En contrapartida, se entrega a los entes territoriales un conjunto de competencias y atribuciones cuya ejecución debe compartir con entes privados y con agentes no gubernamentales. La idea es que los gobiernos locales creen las condiciones para el libre desempeño de los agentes del mercado en la prestación de servicios. Así -señalan los defensores del modelo- se garantiza mayor eficiencia en el uso de recursos escasos, mayor eficacia en la satisfacción de las necesidades de la población y se reducen los riesgos, propios de un esquema centralista, de corrupción y burocratización de las tareas de gobierno.

La gobernabilidad, por tanto, no significa otra cosa que la capacidad de las autoridades territoriales de controlar los procesos de decisión de manera que los intereses particulares puedan realizarse sin tropiezo en el escenario de la oferta y la demanda. Gobernabilidad no significa tanto representatividad de las decisiones y eficacia de la acción, sino control de las circunstancias y del juego de intereses en favor de la operación del mercado.

El segundo modelo parte del supuesto de que la búsqueda del desarrollo exige una acción complementaria entre el Estado, el mercado y los agentes sociales. El Estado debe responsabilizarse de la provisión de bienes públicos, infraestructuras y equipamientos sociales, de la promoción del desarrollo científico y tecnológico, del fomento de la competitividad y de la articulación de la economía nacional al escenario internacional. Debe asumir igualmente un papel relevante en la distribución del ingreso, regular la acción de los agentes económicos y sociales y, en particular, convocarlos para concertar con ellos consensos estratégicos alrededor de las metas de desarrollo y bienestar.

La relación entre el Estado y la sociedad opera aquí en términos de la construcción de una ciudadanía política y social. En consecuencia, representación y participación constituyen los ejes en torno a los cuales se articula el sistema democrático. Se trata de hacer compatible la democracia sustantiva con la democracia formal y la representativa con la participativa. Ello supone el fortalecimiento del tejido social y la constitución de actores colectivos que den vida a este proyecto concertador. El “*zoon politikon*” sustituye al “*homo economicus*” y, por tanto, el espacio público se reivindica frente al imaginario privatizante propio del anterior modelo.

El sentido y el papel de la descentralización cambia. Descentralizar significa ante todo fortalecer los entes territoriales para que sean capaces de cumplir en el

ámbito local las funciones a ellos asignadas: promoción del crecimiento económico, estímulo a políticas de equidad, definición concertada de las estrategias de desarrollo local, modernización y democratización de la gestión pública.

La eficiencia y la eficacia deben ser compatibles con la equidad, la democracia y la sostenibilidad. La participación se reivindica como medio para la formulación, discusión y adopción de los grandes consensos sobre el desarrollo y la convivencia en el territorio. Se propende por la densificación del tejido social y por la multiplicación de los canales de participación (de consulta, iniciativa ciudadana, fiscalización, concertación y gestión). En síntesis, la descentralización cobra sentido como estrategia para multiplicar las opciones de poder, para involucrar al ciudadano en la toma de decisiones públicas y para adecuar estas últimas a criterios de eficiencia, eficacia, transparencia y equidad. La gobernabilidad, por tanto, se configura como la capacidad de los gobernantes de liderar procesos de concertación para la definición de las estrategias adecuadas de desarrollo local que consulten diferentes intereses de la población.

Como modelos, difícilmente operan en toda su pureza en realidades específicas. Estas exhiben más bien formas híbridas que combinan elementos de uno y otro, en respuesta a circunstancias económicas y sociopolíticas particulares. No obstante, el primer modelo ha sido dominante en muchos países de la región precisamente por el hecho de que la descentralización fue en la mayoría de ellos el producto de políticas de ajuste estructural de corte neoliberal. De todos modos, la descentralización del Estado ha sido un vector de fuerzas en favor del desarrollo local, sea por la vía de más y mejores servicios para la población en el territorio y/o de acercamiento del ciudadano al Estado a través de la participación. Las tensiones que existen actualmente entre los gobiernos nacionales, de un lado, y las comunidades y los gobiernos locales y regionales, de otro, expresan de manera ejemplar el nuevo papel de lo local en el logro del bienestar y las resistencias de quienes apadrinan viejos esquemas centralistas de organización del Estado, que no quieren ceder el poder y el control que durante décadas monopolizaron en sus manos.

## **Local-global**

Desde finales de la década del ochenta, lo local -en sus dimensiones territorial, económica, social, cultural, política y administrativa- ha adquirido nuevo significado en el contexto de la globalización. Para Giddens, la globalización es esencialmente una intensificación de las relaciones sociales universales, de manera que los acontecimientos que ocurren en un lugar afectan la vida en otro lugar ubicado a distancia. En tal sentido, constituye una nueva forma de articulación de relaciones en diferentes ámbitos (económico, político, ecológico, cultural, etc.), que crea interdependencia económica y transforma el tiempo y el espacio en nuestras vidas<sup>8</sup>. Las fronteras

---

<sup>8</sup> Giddens, Anthony, *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, Madrid: Taurus, 1999.

que separan a las sociedades nacionales se debilitan y aumenta el significado de las actividades transfronterizas de todo orden, de tal manera que “cada vez son más los sucesos que se perciben simultáneamente en todo el mundo y que pueden influir con menor demora en lugares diferentes del planeta”<sup>9</sup>.

Desde una perspectiva política, Beck señala que la globalización identifica aquellos “procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios”<sup>10</sup>. En tal sentido, la globalización plasma el fracaso del proyecto de modernidad en el sentido de que rompe la alianza entre sociedad de mercado, Estado asistencial y democracia. Lo singular de la globalización radica, dice Beck, en la ramificación, densidad y estabilidad de sus recíprocas redes de relaciones regionales-globales y en la configuración de un “horizonte mundial” caracterizado por la multiplicidad y la ausencia de integración. Se está conformando una sociedad mundial sin Estado mundial ni gobierno mundial, lo que favorece la “sub-política”, es decir, las oportunidades de acción y de poder suplementarias que operan más allá del sistema político y que están reservadas a las empresas que fluyen en el espacio de la sociedad mundial. En consecuencia, los Estados nacionales pierden capacidad de decisión y de influencia sobre los procesos económicos, tecnológicos, culturales, etc. que ocurren dentro de su territorio. Estos se configuran más a partir de decisiones de agentes supranacionales interesados en ejercer cada vez mayor control sobre aquellas variables relacionadas con su desempeño.

Este último punto es de singular importancia. El Estado-nación ha sido durante varios siglos el eje del sistema de coordinación política. Sin embargo, desde finales del siglo pasado, ese rasgo comienza a desdibujarse en la medida en que otros actores internacionales comienzan a intervenir en decisiones que afectan a los Estados nacionales. Según Messner, dos tendencias señalan un cambio profundo en la política mundial: “En primer lugar, las naciones ya no están solas en la política internacional. Ahora tienen que compartir el escenario global con un número creciente de actores globales en una economía mundial en dinámico crecimiento y un incipiente mundo social globalmente activo (...) La estructura de poder monocéntrica de naciones rivales dentro del sistema internacional se transformó en un reparto policéntrico del poder (...) En segundo lugar, las líneas divisorias

---

<sup>9</sup> Messner, Dirk, “La transformación del Estado y la política en el proceso de globalización”, en *Nueva Sociedad*, # 163, Septiembre-Octubre de 1999, pp. 72.

<sup>10</sup> Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Buenos Aires: Paidós, 1998, p. 29. Beck distingue la globalización del globalismo y la globalidad. El globalismo se refiere a aquella “concepción según la cual el mercado mundial desaloja o sustituye el quehacer político, es decir, la ideología del dominio del mercado mundial o la ideología del liberalismo” (p. 27). El globalismo acaba con la distinción entre política y economía, en tanto todo se vuelve empresa. Por su parte, la globalidad alude a la configuración de una sociedad mundial en un doble sentido de pluralidad y diferencia, de un lado, y de estado de no-integración, de otro.

entre la política interior y exterior se están difuminando cada vez más. A través de relaciones transnacionales los actores externos se inmiscuyen crecientemente en los asuntos “internos” de los Estados (...) El Estado traza fronteras, los procesos de globalización y los fenómenos globales las disuelven y perforan”<sup>11</sup>.

Esta nueva fenomenología ha sido interpretada, de cara al futuro, de muy diversa manera. Para algunos, se trata del fin del Estado y su reemplazo por actores no estatales o por la sociedad civil. Incluso, se habla del fin de la democracia, pues ésta surgió y creció en el marco de Estados-nación. Otros hablan de su permanencia, pero en medio de una reducción significativa de gobernabilidad, lo cual le impide actuar para que los procesos globales produzcan efectos positivos internos. Hay quienes siguen pensando que el Estado sobrevivirá, pero a condición de definir un esquema sólido de políticas y relaciones multilaterales que permita el afianzamiento de su propia soberanía. Finalmente, algunos propenden por un Estado dotado de una gobernabilidad global que lo fortalezca como representante legítimo del interés público. Ello implica sin embargo un cambio en su estructura y en su rol, en el sentido de articularse a procesos regionales (tipo Unión Europea), densificar la cooperación y generar interdependencias sinérgicas que redunden en beneficios para el conjunto de la población. Implica igualmente “abrirse” hacia los agentes económicos y sociales a fin de definir estrategias comunes para la solución de problemas<sup>12</sup>.

Los motores de la globalización son la dinámica de los mercados, las nuevas tecnologías, que garantizan el funcionamiento de redes globales de producción y de los mercados, y la revolución de las comunicaciones que activa la transición de la sociedad industrial a la sociedad del conocimiento y la información y facilita la movilidad global de los factores de producción. Según Borja y Castells, “las nuevas tecnologías de la información permiten la articulación de procesos sociales a distancia, ya sea en las áreas metropolitanas (tele-trabajo, tele-compra, tele-información, tele-diversión), entre las regiones o entre los continentes. La globalización de la economía hace depender la riqueza de las naciones, empresas e individuos, de movimientos de capital, de cadenas de producción y distribución y de unidades-gestión que se interrelacionan en el conjunto del planeta”<sup>13</sup>.

La globalización recubre todas las esferas de la vida social y penetra en la intimidad de los individuos. Es informática y ecológica; económica y cultural; del trabajo y política. El común denominador de esos diversos y complejos procesos es que se quiebra la premisa de la modernidad según la cual la vida y la acción se desenvuelven en el cerrado marco de los Estados y las sociedades nacionales. La

---

<sup>11</sup> Messner, Dirk, “La Transformación del Estado y la política en el proceso de globalización”, en *Nueva Sociedad*, # 163, Caracas, Septiembre-Octubre de 1999, p. 73.

<sup>12</sup> Ver el trabajo de Enzo Faletto “La Función del Estado en América Latina” *Revista Foro*, # 23, Bogotá, Abril de 1994), en el que se formulan algunas ideas al respecto.

<sup>13</sup> Borja, Jordi Y Castells, Manuel, *Local y Global. La Gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid: Taurus, 1997, pp. 11-12.

globalización cuestiona el “nacionalismo metodológico” que se apoya en la idea de que el contorno de la sociedad coincide con el Estado nacional. Rompe esa unidad y establece nuevas relaciones de poder y conflictos entre actores del mismo Estado y actores y espacios transnacionales.

Lo global se articula a lo local y lo re-significa. Con la globalización corre pareja la localización, en un doble sentido contradictorio de des-localización y re-localización. Es una consecuencia de la lógica económica. Las empresas que producen globalmente deben desarrollar relaciones locales, pues su producción se realiza en lugares específicos. En ese sentido, lo global desarticula lo local, rompe su singularidad y lo coloca al servicio de intereses ajenos a la dinámica del territorio. Pero, al mismo tiempo, la globalización re-localiza: las culturas locales ya no pueden justificarse ni definirse contra el mundo, sino que se “trans-localizan” y en ese nuevo marco se renuevan, no sin conflictos.

Borja y Castells muestran esta doble cara de la relación entre lo global y lo local: “lo que caracteriza la nueva economía global es su carácter extraordinariamente incluyente y excluyente a la vez. Incluyente de lo que crea valor y de lo que se valora, en cualquier país del mundo. Excluyente de lo que se devalúa o se minusvalora. Es a la vez un sistema dinámico, expansivo, y un sistema segregante y excluyente de sectores sociales, territorios y países”<sup>14</sup>.

La globalización socava la especificidad del territorio como unidad de producción y consumo. La nueva economía informacional/global ha modificado profundamente las relaciones de trabajo y la estructura del empleo en todas las sociedades: los sectores abiertos a la competencia mundial tienden a localizarse en zonas de menores costos y de regulación flexible o débil. Es visible en tal sentido la tendencia hacia la individualización de las tareas y la fragmentación del proceso de trabajo, lo que favorece formas de sub-contratación, descentralización productiva, trabajo a tiempo parcial, empleo por cuenta propia. Como señala Robert Castel, se produce un fenómeno de desalarización y precarización del empleo que tiene graves consecuencias sobre el nivel de vida de las personas y sus familias y sobre el papel de los sindicatos en la defensa de los intereses de los trabajadores. En los países de menor desarrollo a esas tendencias se suman la proliferación de la informalidad y la sobreexplotación del trabajo femenino e infantil, lo que hace más dramático el cuadro de transformaciones del mercado laboral y más visibles las consecuencias sociales del desempleo y la flexibilización del trabajo.

Lo local también se desarticula en su aspecto cultural y comunicacional<sup>15</sup>. En el mundo globalizado la comunicación y la cultura se organizan en torno al sistema audiovisual. La digitalización de los mensajes ha propiciado el paso de los medios de comunicación de masas a los medios de comunicación segmentados, al tiempo que el desarrollo del Internet multiplica el intercambio horizontal y tiende a ab-

---

<sup>14</sup> Borja Y Castells, op. cit., p. 24.

<sup>15</sup> Ibid., pp. 28 y ss.

sorber las diversas expresiones culturales en un universo simbólico electrónicamente difundido. En consecuencia, “el espacio político ha sido capturado, en lo esencial, en el espacio de los medios de comunicación”<sup>16</sup>, reforzando lo que Sartori<sup>17</sup> llama la videopolítica (predominio de la imagen sobre los contenidos de la política).

Esto perfila una “sociedad de flujos”, en la que “la base material de todos los procesos está hecha de flujos, en la que el poder y la riqueza están organizados en redes globales por las que circulan flujos de información. Dichos flujos son asimétricos y expresan relaciones de poder”<sup>18</sup>. En contraposición a esa tendencia y como una muestra de resistencia a la universalización de los flujos, en la sociedad globalizada se aprecian síntomas de afirmación de identidades (nacionales, territoriales, étnicas, de género, etc.) que en su versión extrema aparecen como posturas fundamentalistas no negociables.

La consecuencia de todos estos procesos, señalan Borja y Castells, es la crisis sistémica de los estados nacionales. Son cada vez más incompetentes para controlar los flujos globales y su organización es demasiado rígida para adaptarse a los cambios constantes del sistema mundial. Pero, además, sienten por dentro los conflictos que se derivan de la afirmación de los particularismos y del afán de estos últimos por verse representados en las decisiones públicas. Esos conflictos deterioran la legitimidad de los sistemas de representación y ponen en ascuas la solidez de los regímenes democráticos. La alternativa para paliar los efectos de este conflicto interno es el empoderamiento de los gobiernos subnacionales como alternativas flexibles que pueden incorporar, por su cercanía a los ciudadanos, el sentimiento de estos últimos y la diversidad de aspiraciones e intereses. Sin embargo, esa tendencia a la fragmentación del poder presenta el riesgo del tribalismo sociocultural y del localismo político, lo que pone de presente la necesidad de reconstruir la arquitectura estatal en el sentido de un esquema flexible que sea capaz de atender los retos de la globalización a la vez que asegurar la unidad entre sus diferentes niveles.

Así, pues, la globalización tiene efectos económicos, sociales, culturales y políticos que tienden a desestabilizar lo local y a generar crisis en las dinámicas que tradicionalmente han articulado el territorio en el espacio del Estado-Nación. Pero, según Borja y Castells, existe otra dimensión de la relación entre lo local y lo global en el sentido de complementariedad y de sinergia social y económica. Para ellos, “la articulación entre sociedad y economía, tecnología y cultura en el nuevo sistema puede realizarse más eficaz y equitativamente a partir del reforzamiento de la sociedad local y de sus instituciones políticas”<sup>19</sup>. Lo local puede ser mirado -y, en tal sentido, re-significado- como un centro de gestión de lo global en tres ámbitos principales. En primer lugar, en el campo de la productividad y la com-

---

<sup>16</sup> Ibid., p. 29.

<sup>17</sup> Sartori, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Madrid: Taurus, 1998.

<sup>18</sup> Borja Y Castells, op. cit., p. 30.

<sup>19</sup> Ibid, p. 14.

petitividad económicas. El territorio sigue siendo clave para la producción pues las empresas dependen de su entorno para ser competitivas. Los gobiernos locales pueden entonces contribuir a mejorar las condiciones de producción y competitividad de las empresas de las que, en buena parte, depende la subsistencia y el bienestar de la población. Los procesos de descentralización le han asignado a los gobiernos locales competencias en materia de infraestructuras, servicios sociales, sistemas de comunicación, servicios públicos, generación de capital social, etc., lo que los convierte en actores estratégicos de la productividad y la competitividad. A través de la gestión es posible impulsar acciones que beneficien por igual a las empresas y a las comunidades locales, en el marco de regulaciones precisas a nivel nacional e internacional: “La articulación entre empresas privadas y gobiernos locales, en el marco de relaciones globales reguladas por negociación entre Estados nacionales, es la trama organizativa e institucional fundamental de los procesos de creación de riqueza”<sup>20</sup>.

En segundo lugar, lo local puede contribuir a la integración cultural de sociedades cada vez más diversas. Frente a la hegemonía de valores universalistas, lo local “protege” los particularismos de base territorial, crea sentidos de pertenencia y propicia formas de integración sociocultural incluyentes, es decir, que respetan la diversidad<sup>21</sup>. En el plano local, las solidaridades y la tolerancia son más factibles, así como la posibilidad de construir códigos de comunicación entre las diversas culturas.

Finalmente, lo local es un escenario de representación y gestión políticas. Los Estados nacionales son demasiado pequeños para controlar los flujos globales de poder y demasiado grandes para representar la diversidad de intereses sociales y de identidades culturales. Por eso, entre otras cosas, ha perdido legitimidad como institución representativa. En cambio, el nivel local tiene una mayor capacidad de representación y de legitimidad a ojos de la población y posee mayor flexibilidad y adaptabilidad a las exigencias de la globalización y de la complejización de la sociedad. En otras palabras, está mejor dotado políticamente para negociar con los actores transnacionales con cierta agilidad.

A manera de hipótesis, podría señalarse que en América Latina las relaciones entre lo local y lo global tienden a producir más efectos desestabilizadores que sinérgicos: “Las ciudades en América Latina se han convertido en el escenario de una desgarradora tensión entre las presiones globalizadoras del capital internacional y la necesidad de responder a las demandas internas de una población que padece

---

<sup>20</sup> Ibid., p. 15.

<sup>21</sup> Beck distingue entre formas excluyentes e incluyentes de diferenciar. Las primeras siguen la lógica disyuntiva de “o esto o eso”. La integración aparece como una coordinación de mundos separados en los que se excluyen las identidades y las pertenencias. Las segundas rechazan las lógicas disyuntivas y configuran un orden en el que los particularismos son tenidos en cuenta como elementos centrales de la integración. En lugar de ser negados, los particularismos son afirmados, pero a la vez relativizados (Beck, op. cit., p. 83).

los efectos de las políticas de ajuste estructural, de la apertura económica y de múltiples formas de exclusión social y política. Se trata de una tensión real, no aparente (...) lo global y lo local, en vez de crear sinergias productoras de bienestar, han desarticulado por dentro la vida de las ciudades y las han convertido en escenarios de exclusión y de lucha por la sobrevivencia”<sup>22</sup>.

La transición de las economías latinoamericanas de un modelo de desarrollo “hacia adentro” a otro marcado por la apertura a los mercados internacionales no ha sido fácil. La reconversión productiva y laboral implicada en esa transición ha creado severos traumas en la estructura social del empleo y de los ingresos<sup>23</sup>. Los mercados laborales se han fragmentado: frente a una demanda de trabajadores altamente especializados, para enganchar en condiciones de flexibilidad laboral, crece una oferta de mano de obra no calificada, que busca ingresos de supervivencia, estabilidad y garantías laborales que ni los mercados ni las políticas públicas quieren ofrecer. A ello hay que sumar el incremento de las tasas de participación laboral, producto de la mayor inserción al mercado de trabajo de las mujeres y los jóvenes -incluso, de los niños- y de la necesidad que tienen los hogares, especialmente los más pobres, de aumentar el número de contribuyentes al ingreso familiar.

Estas tendencias han producido un aumento de las tasas de desempleo, la proliferación del empleo informal<sup>24</sup> y el deterioro de los ingresos. La CEPAL resume bien ese fenómeno de la siguiente manera: “En el período mencionado (1990-95), la fuerza de trabajo creció a una tasa promedio anual de 3.1%; el empleo, a 2.9% y el producto, a 3.2%. Por consiguiente, la productividad del trabajo aumentó sólo un 0.3%. Una pequeña proporción de los empleos generados corresponde a los sectores modernos de la economía, mientras que la gran mayoría se concentra en el sector privado de menor productividad relativa y, en especial, en el área de los bienes y servicios no transables; como ya se ha mencionado, esta heterogeneidad laboral dificulta la superación de la pobreza y una mejor distribución del ingreso. La proliferación de empleos de baja productividad -trabajadores por cuenta propia, asalariados en microempresas, empleados domésticos y trabajadores sin remuneración- ha venido acompañada de falta de protección, contrataciones flexibles a plazo fijo, subcontrataciones y otras modalidades que han aumentado la incertidumbre y la inestabilidad laboral”<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Velásquez, Fabio E., “Gestión Local y Política Social. Notas para la definición de un enfoque”, en *Revista Foro*, No. 37, Octubre de 1999, p. 42. Esto que se afirma de las ciudades puede ser aplicado *mutatis mutandis* a lo local.

<sup>23</sup> Ver al respecto Rodríguez, Alfredo y Winchester, Lucy, “Fuerzas globales, expresiones locales: desafíos para el gobierno de la ciudad en América Latina”, en Rodríguez, Alfredo y Winchester, Lucy (editores), *Ciudades y Gobernabilidad en América Latina*, Santiago de Chile: ediciones SUR, 1998.

<sup>24</sup> Según cálculos de la OIT, entre 1990 y 1995, de cada 100 empleos creados en América Latina, 84 correspondieron al sector informal, incrementando el peso de los trabajadores informales a un 56% del total de los ocupados en la región (Ver CEPAL, “La brecha de la equidad en América Latina, el Caribe y la Cumbre Social”, Santiago de Chile, 1998).

<sup>25</sup> CEPAL, *Panorama Social de América Latina 1998*, (síntesis), Santiago de Chile, 1999, p. 5.

Con pocas excepciones, las ciudades de América Latina son excluyentes. La pobreza se concentra cada vez más en ellas. Según estadísticas de la CEPAL, la mayor parte de los pobres viven en las ciudades (60%) y su número tiende a mantenerse (cerca de 204 millones de pobres y 90 millones de indigentes) en comparación con la cifra en 1990. Incluso, es probable que ese número tienda a aumentar, como consecuencia de la reducción del ritmo de crecimiento económico de la región en el final de la década.

Esta situación refleja en parte la tendencia al deterioro de los ingresos y a su creciente concentración. En un estudio de doce países, realizado por la CEPAL, la distribución del ingreso en las áreas urbanas mejoró en cuatro de ellos (Bolivia, Honduras, México y Uruguay), en uno se mantuvo (Chile) y en siete sufrió un deterioro (Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay y Venezuela).

La pobreza es la expresión más visible y de mayor impacto de la exclusión. Pero no es la única. Otras formas han ganado terreno, tres de las cuales merecen ser mencionadas: en primer lugar, la segregación socioespacial. No sólo en las ciudades viven los pobres, sino que las ciudades, ellas mismas, son pobres<sup>26</sup>: hospitales deteriorados, escuelas insuficientes, áreas desarticuladas de las redes de infraestructuras y servicios, espacios públicos privatizados, deterioro del medio ambiente, asentamientos humanos precarios ubicados en zonas de alto riesgo, etc. Las ciudades evidencian una gran dificultad para garantizar condiciones dignas de vida a sus habitantes, especialmente a los más pobres. El resultado es una ciudad desarticulada, inorgánica, carente de toda posibilidad de convertirse en un espacio de encuentro y de vida colectiva, muy mal dotada para hacer frente a los retos de la productividad interna y de la competitividad de cara al mundo exterior.

En segundo lugar, la inseguridad y la violencia. No sólo las tasas de delito en sus múltiples formas han crecido, sino que el sentimiento de inseguridad crece entre la población, lo que genera un alto nivel de incertidumbre, máxime en aquellos países en los cuales el Estado se muestra cada vez más incapaz de controlar las diversas manifestaciones de la violencia pública y privada. El informe de la CEPAL sobre la situación social de América Latina registra así el fenómeno: “Existe una percepción de inseguridad ciudadana cada vez más generalizada en la población latinoamericana, que tiene una base real en el aumento de los hechos delictivos y de violencia, pero que también ha sido incentivada por la amplia cobertura recibida en los medios de comunicación.

“La violencia tiene múltiples causas y dimensiones, en las que confluyen circunstancias individuales, familiares y sociales que inciden en los patrones de conducta doméstica y social. Los procesos de rápida modernización y mercantilización que provocan incertidumbre, así como los efectos de la exposición a la violencia en los medios de comunicación de masas y los períodos de posguerra

---

<sup>26</sup> Rodríguez, Alfredo Y Winchester, Lucy, op. cit.

registrados en varios países, configurarían un contexto social propicio para la acentuación de la inseguridad ciudadana. Es probable que esta situación se agrave, como consecuencia de la desconfianza en los controles institucionales y la sensación de que hay un recrudecimiento de la corrupción”<sup>27</sup>.

La tercera forma de exclusión es la política: la elite del poder en estos países se ha aferrado a los privilegios que se derivan de su monopolio y se resiste, en unos países más, en otros menos, a democratizarlo. A pesar de que las reformas descentralistas y el retorno a sistemas democráticos abrieron la posibilidad de que los ciudadanos accedieran a algunos niveles de decisión, no cabe duda de que la llamada “clase política” cada vez se inserta más en lógicas de auto-representación política y acapara las grandes decisiones públicas. El lenguaje de la participación se ha generalizado, es cierto, pero las prácticas participativas tienen una mayor dificultad para extenderse y convertirse en ingrediente medular de los regímenes políticos. Esa tendencia está igualmente relacionada con la creciente fragmentación social, la atomización de voluntades y el dominio de racionalidades privadas que han debilitado la esfera pública y crean barreras para la consecución de metas compartidas.

En estas circunstancias, el desarrollo local, más que una realidad constituye hoy un anhelo, un escenario deseable. Lo local no ha logrado jugar el papel que Borja y Castells le asignan en su articulación con la sociedad globalizada. Los síntomas de competitividad son excepcionales, la generación de capital social y de formas de integración en la diversidad se ve desplazada por el individualismo y la intolerancia, y los gobiernos locales, en lugar de proyectar el territorio hacia la nación y el mundo y de articularse a las dinámicas favorables de la globalización, se limitan las más de las veces a sacar provecho particular del manejo del Estado y a favorecer intereses particulares (de grupos económicos, de clientelas, de sectores partidistas), antes que a perseguir el bien común.

## **Mirando hacia adelante**

El desarrollo local<sup>28</sup>, es decir, el proceso por medio del cual, a través del esfuerzo convergente de distintos actores locales y extralocales (estatales y no estatales), se potencian las energías y los recursos disponibles con el objetivo de avanzar en el logro del bienestar para todos en un contexto de convivencia democrática entre diferentes, de justicia social entre desiguales y de inclusión política, no puede ser pensado por fuera de las coordenadas de la sociedad, la cultura, la economía y la política globales. Así, pues, siguiendo la idea de Beck de la diferenciación

---

<sup>27</sup> CEPAL, *Panorama Social de América Latina 1998* (síntesis), Santiago, 1999, p. 9.

<sup>28</sup> Sobre el concepto de desarrollo local puede verse el artículo de Sergio Boisier, “Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?”, publicado por la Revista Paraguaya de Sociología, Año 36, # 104, Enero-Abril de 1999, pp. 7-29.

incluyente, el asunto no es “lo local o lo global”, sino la articulación sinérgica de esos dos polos de la relación. García Canclini lo plantea así refiriéndose a la dimensión cultural del problema: “¿Qué podemos hacer con este mundo en que pocos observan a muchos? (...) Una reacción posible es evocar con nostalgia la época en que la política se presentaba como el combate militante entre concepciones del mundo entendidas como antagónicas. Otra es replegarse en unidades territoriales, étnicas o religiosas con la esperanza de que se acorte la distancia entre quienes toman las decisiones y quienes reciben sus efectos: escaparse por la tangente (...) la viabilidad de esos dos intentos depende de que trasciendan su carácter reactivo y elaboren proyectos que interactúen con las nuevas condiciones fijadas por la globalización. Para decirlo rápido: no pienso que la opción central sea hoy defender la identidad o globalizarnos. El proceso globalizador no conduce principalmente a revisar cuestiones identitarias aisladas, sino a pensar con más realismo las oportunidades de saber qué podemos hacer y ser con los otros, cómo encarar la heterogeneidad, la diferencia y la desigualdad. Un mundo donde las certezas locales pierden su exclusividad, y pueden por eso ser menos mezquinas, donde los estereotipos con los que nos representábamos a los lejanos se descomponen en la medida en que nos cruzamos con ellos a menudo, presenta la ocasión (sin muchas garantías) de que la convivencia global sea menos incomprensiva, con menores malentendidos, que en los tiempos de la colonización y el imperialismo”<sup>29</sup>

No tiene mucho sentido en esa perspectiva patrocinar iniciativas fundamentalistas de lucha ciega contra todo lo que signifique globalización, menos si se parte de una postura ideológica que vuelve sinónimos globalización y neoliberalismo. Si bien este último ha sido un imaginario dominante en el escenario internacional, especialmente desde la caída del muro de Berlín, no necesariamente copa el espectro de lo que significa la globalización como tendencia estructurante de las relaciones sociales, políticas y económicas en el mundo actual. Si se acepta, como se ha señalado en las páginas anteriores, que la globalización, en su relación con lo local, muestra una doble faz, una desarticuladora y otra generadora de potencialidades sinérgicas, habrá que revisar posturas políticas frente a la globalización y reconocer la necesidad de un doble trabajo de trascendencia cultural y política: denunciar y luchar contra los efectos nocivos de la globalización (desempleo, negación de los particularismos, hegemonía política de los grandes conglomerados económicos, anulación de la capacidad reguladora del Estado, etc.) y, a la vez, promover sus potencialidades sinérgicas (productividad y competitividad, integración cosmopolita, diferenciación incluyente, apertura de horizontes culturales, ciudadanía global, etc.).

Desde la óptica del desarrollo local, es urgente construir visiones de futuro y pensarlo como una apuesta colectiva que compromete al Estado en sus diferentes

---

<sup>29</sup> García Canclini, Nestor “Globalizarnos o defender la identidad”, en *Nueva Sociedad*, # 163, Septiembre-Octubre de 1999, pp. 64-65.

niveles, a los agentes económicos y sociales, tanto locales, como nacionales y transnacionales (banca multilateral, agencias gubernamentales y no gubernamentales de cooperación, etc.). Borja y Castells identifican cinco desafíos para la ciudad, que perfectamente pueden ser pensados en términos de desarrollo local<sup>30</sup>:

- El trabajo, el empleo: es la base de la redención de las sociedades latinoamericanas, sumidas en una crisis cada vez mayor de desempleo e informalidad excluyentes: “El mantenimiento de algunas actividades productivas, los empleos de proximidad (de servicios a las personas o de ecología urbana) o la cooperación interciudadana son también respuestas necesarias”<sup>31</sup>.
- La seguridad: no solamente la reducción de la violencia urbana, sino también la convivencia, el sentido de pertenencia, la solidaridad, el derecho a la movilidad, el acceso a las calles y los espacios públicos, la protección social, la seguridad para la actividad económica, el respeto a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.
- El sentido: el desarrollo local debe contribuir a reconstruir sentidos de vida y significados de la convivencia democrática; así mismo, revalorizar la estética, la monumentalidad, la calidad de los espacios públicos, su valor simbólico e integrador.
- La sostenibilidad: preservación y mejora del medio y de sus recursos para las generaciones futuras e, incluso, para la supervivencia de las actuales. Ello implica afectar formas inconvenientes de producción y consumo.
- La gobernabilidad: “La gestión del territorio depende a la vez de una multiplicidad de administraciones públicas y parapúblicas, de la gestión y realización de grandes proyectos y equipamientos, de las relaciones más contractuales que jerárquicas o compartimentadas entre estas administraciones y de la concertación público-privada para la ejecución y gestión de obras y servicios.

El desarrollo local debe reflejarse en una capacidad de los gobiernos de resolver con éxito las demandas de la población a partir de decisiones legitimadas por las mayorías, al tenor de las coordenadas marcadas por el Estado social de derecho y por la autonomía político-administrativa de los entes subnacionales. Esa gobernabilidad compromete a las instancias gubernamentales y también a los actores que operan por fuera de la esfera estatal. Como afirman acertadamente Rodríguez y Winchester, el desarrollo sostenible implica la incorporación de demandas y conflictos sociales a la toma de decisiones en la gestión pública.

---

<sup>30</sup> Borja Y Castells, op. cit., pp. 363 y ss.

<sup>31</sup> Ibid., p. 364.

Igualmente, es necesario ampliar horizontes culturales y políticos y pensar en sentar las bases para la construcción de una ciudadanía global o mundial que, sin aplastar las particularidades de grupos sociales, pueblos y territorios, logre integrarlas manteniendo su diferencia, pero estableciendo diálogos fecundos interculturales que enriquezcan los imaginarios particulares. Esa ciudadanía debe fundarse en un criterio no negociable de democracia que debe traducirse en valores, instituciones y actores que actúen democráticamente en el escenario local con perspectiva global. Lo local permite construir una democracia de proximidad, de participación en la gestión de los asuntos públicos y de reforzamiento de las identidades colectivas: “Democracia local es ciudadanía. Todos los hombres y mujeres que viven en las ciudades son y deben ser iguales en derechos políticos y sociales. No hay ciudadanía si no hay igualdad jurídica, sea cual sea el origen nacional o étnico. Por lo tanto es legítimo el derecho de todos los habitantes y de todas las familias a participar en la vida política local. Pero tampoco hay ciudadanía si hay exclusión local, si se constituyen guetos para la población inmigrante, si no se toleran las diferencias y las identidades de cada grupo y si se tolera la intolerancia”<sup>32</sup>.

Los grandes retos del desarrollo local en la era de la globalización giran así en torno a la lucha contra todas las formas de exclusión y por la construcción de una ciudadanía democrática que proyecte el territorio hacia el mundo de manera que sus habitantes puedan ser beneficiarios del crecimiento económico y de la interacción con otras sociedades y otras culturas, en lugar de ser las víctimas de un proceso ajeno a ellas que las arrasa y las deja sin posibilidades de futuro.

---

<sup>32</sup> Borja y Castells, op. cit., pp. 368-369.