



Globalización y desarrollo local: hacia una perspectiva municipalista

Sonia Margarita Ospina Bozzi



Edición electrónica

URL: <https://journals.openedition.org/revestudsoc/28790>

ISSN: 1900-5180

Editor

Universidad de los Andes

Edición impresa

Fecha de publicación: 1 enero 2001

Paginación: 21-34

ISSN: 0123-885X

Referencia electrónica

Sonia Margarita Ospina Bozzi, «Globalización y desarrollo local: hacia una perspectiva municipalista», *Revista de Estudios Sociales* [En línea], 08 | 01/01/2001, Publicado el 22 noviembre 2018, consultado el 04 mayo 2021. URL: <http://journals.openedition.org/revestudsoc/28790>



Los contenidos de la *Revista de Estudios Sociales* están editados bajo la licencia Creative Commons Attribution 4.0 International.

Globalización y desarrollo local: hacia una perspectiva municipalista*

Sonia Margarita Ospina Bozzi**

El proceso de globalización que se está dando con el cambio de siglo ha transformado de manera profunda la concepción del desarrollo y las formas para acceder al mismo. Así mismo, ha resultado en un fortalecimiento del papel de los gobiernos locales y regionales en la promoción del desarrollo. Este trabajo propone un marco analítico que clarifica la relación entre los dos procesos y ubica la gestión municipal en un contexto más amplio, caracterizado por el impacto de la globalización en los procesos de desarrollo regional y local.

Para cumplir ese objetivo, desarrollo la tesis de que la acción municipal debe estar basada en la clara conciencia por parte del administrador del contexto más amplio en el cual se enmarca, pero a la vez esa acción no debe estar total ni mecánicamente supeditada a las dinámicas del contexto. Antes bien, es posible pensar en un marco de acción local cuyas premisas estén basadas en el conocimiento realista del contexto global, pero cuya motivación sea endógena y autónoma, basada en principios consistentes con el objetivo de "humanizar la vida de las ciudades", como lo propone Rubén Américo Martí, Presidente de la Unión Iberoamericana de Municipalistas, en su invitación al congreso que la institución organiza cada dos años¹.

Para desarrollar tales argumentos, he estructurado el trabajo de la siguiente manera: primero, aclaro el concepto de globalización en sus varias acepciones y dimensiones; segundo, muestro la relación entre globalización y desarrollo, y analizo las implicaciones que tiene para el desarrollo local y regional; tercero, describo el nuevo papel que corresponde jugar a las ciudades en este contexto; finalmente, propongo una nueva definición de desarrollo y expongo algunos desafíos y oportunidades que ofrece la coyuntura actual para la gestión municipal.

La relevancia de este trabajo radica en la premisa de que entender los procesos de desarrollo local y regional en el marco de los procesos de globalización permite clarificar qué

significa "vivir en lo global y actuar en lo local" de una manera crítica y autónoma. Desde una perspectiva municipalista, ésta es una agenda importante para explorar la naturaleza de la gestión municipal, así como los desafíos y oportunidades que enfrentan los administradores locales en el comienzo del nuevo milenio.

La globalización como concepto y como proceso histórico

El concepto de la globalización es bastante vago y difícil de definir². Todos hablamos de él, pero al hacerlo nos referimos a fenómenos diversos, o a distintas dimensiones del mismo. El concepto ha sido altamente debatido entre científicos sociales. Al resumir este debate, el autor español Martínez Peinado³ destaca tres perspectivas para entender la globalización: la real, la ideológica y la política.

De acuerdo con la primera, la globalización es una realidad medible y observable. Es posible abordarla a través del estudio de la actividad económica que se realiza en y para un mercado supranacional, donde se observan decisiones tomadas por agentes supranacionales, que está regulado por mecanismos cuyo control no depende de instituciones locales, nacionales o regionales.

De acuerdo con la segunda perspectiva - indica Martínez-, existe una ideología de la globalización, esto es, un discurso que la exalta como valor normativo, que la justifica y argumenta su inevitabilidad. (Es el discurso del "fin de las ideologías", y de algunas versiones del postmodernismo, según indica el mismo autor). Este discurso lleva implícita la idea de que hay un único camino hacia el desarrollo, y éste consiste en alcanzar la competitividad dentro del mercado mundial, pase lo que pase. Además, acepta el capitalismo y el predominio del capital financiero -tal como se ha desarrollado últimamente- como único sistema viable para el mundo contemporáneo. Su mensaje para los países en vías de desarrollo señala recetas muy concretas para desarrollarse en el marco de la nueva estructura mundial y el que no se integre en los términos propuestos, no será protagonista y quedará relegado al subdesarrollo.

* Una versión preliminar de este trabajo fue presentado como conferencia plenaria ante el V Congreso Iberoamericano de Municipalistas realizado en Baeza, España, en septiembre de 2000

** Licenciada en Ciencias de la Educación, Maestría en Política y Pública y Doctorado en Sociología en la Universidad del Estado de Nueva York. Dirige el programa de doctorado de la Escuela de Pstgrado en Administración Pública, Robert F. Wagner Graduate School of Public Service en la Universidad de Nueva York.

¹ Unión Iberoamericana de municipalistas, Programa de Actividades, V Congreso Iberoamericano de Municipalistas: "Municipio y Globalización, Riesgos y Oportunidades", Baeza, España, septiembre del 2000.

² Malcolm Waters, *Globalization*, London, Routledge, 1995.

³ Javier Martínez Peinado, "Globalización: elementos para el debate", en Estau et al., *La globalización de la economía mundial. Principales dimensiones en el umbral del siglo XXI*, México, D.F., Instituto de Investigaciones de La Universidad autónoma de México, Miguel Angel Porrúa Grupo Editor, 1999.

En la tercera perspectiva descrita por Martínez, la globalización es una política, o sea la acción consciente para promover la expansión económica mundial que se apoya en la ideología mencionada. La política de la globalización hoy está dominada por las ideas neoliberales que apuntan a afianzar las condiciones necesarias para la expansión de los mercados globales. Algunas de estas condiciones ya están bastante estudiadas: por ejemplo, la apertura de los mercados nacionales, la desregulación, la eliminación de los obstáculos al flujo del capital financiero, la privatización de los servicios estatales, la flexibilización de los mercados de trabajo, etc.

Martínez sugiere que las tres dimensiones de la globalización - realidad, ideología y política - están estrechamente unidas y a veces es difícil distinguir las. No obstante, analíticamente son distintas. En realidad, cada dimensión representa un aspecto distinto del mismo fenómeno general, más que tres realidades independientes. Por ejemplo, el uso efectivo del discurso y la implantación de políticas neoliberales de globalización pueden conducir a la aceleración de procesos globales, bien sean de tipo económico, político, cultural o social. Es importante, sin embargo, distinguir en una discusión cuándo los argumentos hacen referencia al fenómeno real y sus consecuencias, cuándo a la ideología que quiere demostrar las virtudes de esta tendencia histórica, y cuándo a la política de globalización, entendida como la recomposición de la hegemonía de una fracción del capitalismo mundial impuesta a ciertas naciones.

La globalización como realidad observable no es un fenómeno nuevo, sino un proceso que se ha venido gestando a lo largo de los últimos siglos, con olas de aceleración y contracción. Sin embargo, algunas características de la etapa actual sí son bastante novedosas. Dos aspectos fundamentales están en la base de las nuevas condiciones en las que se desenvuelven las relaciones económicas contemporáneas que hacen de esta etapa un fenómeno diferente: uno es la aceleración de los flujos de capitales y del comercio internacional a partir de la segunda guerra mundial; el otro es la aceleración del progreso científico y tecnológico, en especial, en las áreas de la informática y las telecomunicaciones, con la consecuente

"revolución de la información"⁴. La acción combinada y acumulativa de las dos tendencias ha producido una transformación cualitativa del panorama mundial contemporáneo a partir de la segunda mitad del siglo que termina.

En este sentido, el comienzo del nuevo milenio no representa tan solo un cambio simbólico. En realidad éste coincide con importantes transformaciones en el entorno político internacional, en la dinámica y estructuras técnico-materiales de la producción y en el comercio mundial que corresponden a una nueva etapa de globalización⁵. Pero más que un salto brusco, se trata de un proceso que se está gestando lentamente, cuya dirección y naturaleza son todavía inciertos, en tanto se van decidiendo en la práctica. Este cambio se manifiesta de maneras distintas en sus dimensiones políticas, culturales y económicas.

La dimensión política de la globalización.

Con relación a la globalización política, los principales cambios en la nueva etapa han sido la reducción del poder y del papel del Estado-Nación como entidad política soberana, y la aparición de un sistema global de toma de decisiones a nivel supranacional, con su propio desarrollo de políticas y sistemas administrativos. Este nuevo entorno está compuesto por organizaciones internacionales (como las Naciones Unidas y la Organización Mundial de Comercio), tratados multilaterales (como la OTAN y la OPEC), unidades políticas más amplias (como la Unión Europea), agencias financieras multilaterales (como el Banco Mundial) y un sinnúmero de organizaciones no gubernamentales internacionales.

El crecimiento de este entorno ha sido vertiginoso. Por ejemplo, entre 1909 y 1989, o sea, en el transcurso de ochenta años, el número de organizaciones internacionales aumentó de 37 a 300, y el número de organizaciones no gubernamentales de carácter internacional, de 176 a 4624⁶. Semejante crecimiento sugiere una expansión considerable de actividades iniciadas desde el nivel internacional, lo mismo que la aparición de un mercado de trabajo internacional con reglas propias y diferentes de las de los mercados nacionales. No obstante, tales actividades se

⁴ Jordi Borja y Manuel Castells, *Local and Global. The Management of Cities in the Information Age*, United Nations Center for Human Settlements (Habitat), London Earthscan Publications Ltd., 1996.

⁵ Mario L. Fernández Font, "Globalización, innovación y competitividad; espejismos y hechos", en (comp), *La globalización de la economía mundial. Principales*

⁶ John Shields y B. Mitchell Evans, *Shrinking the State: Globalization and Public Administration Reform*, Halifax, Fernwood Publishing, 1998.

realizan en contextos nacionales concretos, donde producen efectos e influencias reales en sus ciudadanos.

Al mismo tiempo que reduce la importancia del territorio nacional, la globalización devalúa los referentes tradicionales de identidad nacional, desplaza el eje de acción hacia las ciudades, revalúa las culturas locales y regionales y la importancia de lo local como ámbito de decisión económica y política. Contradictoriamente, a pesar de que el Estado cede autoridad a la comunidad internacional, la Nación sigue siendo la unidad política fundamental, y la democracia liberal, la cultura política dominante. La presencia de un Estado que todavía es el marco de referencia en una economía cada vez más global, genera contradicciones y tensiones en el manejo de las relaciones nacionales e internacionales.

Saskia Sassen, socióloga argentina que ha estado estudiando el proceso de la globalización por más de diez años, y quien escribió el ya clásico libro *La ciudad global*⁷, afirma que la globalización es un fenómeno muy peculiar, porque no es posible observarlo directamente a nivel internacional ni tampoco a nivel nacional, pero está presente en ambos. Dice esta autora que mientras la globalización ha producido el debilitamiento del Estado nacional, también ha "internacionalizado" algunos aspectos del mismo, de manera que lo global se está incorporando en algunas de las instituciones nacionales y locales. Por ejemplo, lo global se manifiesta en lo nacional y en lo local a través de políticas públicas que buscan crear las condiciones adecuadas para atraer a las multinacionales o al capital financiero. Actualmente la profesora Sassen está estudiando la legislación comercial de los Estados Unidos producida a lo largo de los últimos veinte años para demostrar cómo muchas de las leyes creadas, a pesar de ser eminentemente nacionales, contribuyen directamente a fortalecer el sistema internacional.

La globalización crea presiones de arriba hacia abajo en las políticas sociales, laborales, ambientales y regulatorias de los Estados nacionales, y éstos han respondido con prácticas tales como la reducción de los impuestos para el capital financiero, los cambios en las políticas de empleo y la desregulación de los mercados de trabajo. Las fuerzas globales del mercado tienden a debilitar así la capacidad nacional para maniobrar en el campo de las políticas públicas y a aumentar la capacidad del capital internacional para intervenir en los

asuntos nacionales.

Un ejemplo de esta influencia son las políticas de desregulación que cobraron fuerza en los decenios de los ochenta y noventa y que fueron esenciales para fortalecer las condiciones de la movilidad del capital financiero e industrial en América Latina y muchos otros países del Tercer Mundo. Otro ejemplo de la compenetración entre las agendas globales y nacionales son los cambios en la importancia de algunas instituciones nacionales en América Latina, por ejemplo, el fortalecimiento de los bancos centrales, la creciente importancia de instituciones financieras en la definición de políticas públicas, y el debilitamiento (y desaparición en algunos casos) de otras instituciones que antes cumplían un papel fundamental, como los ministerios y agencias de planeación nacional.

La dimensión cultural de la globalización

En cuanto a la globalización cultural, en América Latina la confluencia de la revolución informática y el desarrollo de las telecomunicaciones produce un efecto desigual. Es posible hablar de una cultura global de consumo que se impone entre quienes tienen acceso a medios de comunicación e información como la prensa, la televisión, el cine, y más recientemente, el Internet. Pero como bien afirma Martín Hopenhayn en su libro *Ni apocalípticos ni integrados*, mientras que "estamos muy lejos de contar con un computador para cada hogar sudamericano [...] la cultura triunfante introduce en la interacción social la imagen de un computador al alcance de cualquiera"⁸ En el contexto latinoamericano las diferencias de acceso generan una mayor distancia entre los que pueden integrarse al proyecto globalizador y los que se quedan marginados del mismo, quienes no sólo se vuelven invisibles, sino irrelevantes.

En este sentido, como dicen Borja y Castells en su libro *Lo local y lo global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, la globalización se caracteriza por su naturaleza simultáneamente inclusiva y exclusiva. Incluye a las personas, entidades, regiones y naciones que generen valor para el mercado, en cualquier parte del mundo. Excluye todo lo demás. Genera por tanto un sistema que conecta segmentos "integrados" a lo largo del mundo, mientras que otros sectores de la población -los no integrados- pierden relevancia dentro de la lógica del sistema. Puede que no sean explotados, como lo fueron muchos marginados

⁷ Saskia Sassen, *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, 1991.

⁸ Martín Hopenhayn, *Ni apocalípticos ni integrados. Aventuras de la modernidad en América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1995, pág. 38.

en modelos económicos anteriores, pero tampoco existen para el sistema. El espejismo de la posibilidad de consumo y la realidad de la exclusión social y económica de un grupo considerable de la población mundial, contribuye a aumentar las tensiones y la fragmentación social.

Si se considera la cultura como el conjunto de representaciones simbólicas, valores y estilos de vida que dan sentido a un pueblo, es posible decir que la globalización ha producido, al igual que en la política, un efecto contradictorio en los ámbitos de la cultura. Por un lado, se da un efecto homogenizante de gustos y sensibilidades frente al consumo. Por otro, con el énfasis en lo local y la nueva relevancia de las ciudades, aparece también un cambio de perspectiva respecto de los referentes de identidad, y se crea lo que el filósofo Martín-Barbero llama una "densa muticulturalidad [...] que desafía nuestras nociones de cultura, de nación y de ciudad". Ella, a su vez, está caracterizada por una "heterogeneidad de formas de vivir y de pensar, de estructuras del sentir y de narrar"⁹, y está profundamente enraizada en la nueva cultura urbana.

En ese contexto, los diversos ámbitos de la cultura -como la ciencia, las artes, los modos de vida, la educación, la comunicación, la herencia cultural y las identidades- adquieren autonomía y dinámicas propias. Como dice el sociólogo francés Alain Touraine¹⁰, mientras la identidad nacional pierde fuerza, la globalización despierta fuerzas y formas de identidad más profunda, cuyos referentes incluyen, entre otras, identidades de género, etnicidad, sexualidad, edad, y compromiso ecológico. Tal heterogeneidad se refleja también en la multiplicidad de movimientos sociales separados y con maneras de hacer política diferente a las de los partidos tradicionales, como son los movimientos cívicos y urbanos, el movimiento feminista, el movimiento ecológico, las culturas juveniles, el movimiento *gay*, etc.

El sociólogo australiano Phil McMichael, en su libro *Desarrollo y cambio social*¹¹, los interpreta como respuestas contestatarias que individuos y ciudadanos organizados dan a las

consecuencias negativas de la globalización.

Dice que si bien la mayoría de los gobiernos se ven presionados a jugar nuevos roles en las reglas del sistema global, sus ciudadanos no siempre comparten esta perspectiva. Aun cuando la globalización debilita al Estado-Nación y las formas tradicionales de hacer política, en este contexto los ciudadanos encuentran nuevas oportunidades para renovar el proceso político.

La política del nacionalismo es así reemplazada por la política de las identidades, afirma McMichael. Entre los movimientos sociales que este autor considera parte de la pluriculturalidad, se encuentran, además de los ya mencionados -el feminismo, el ambientalismo o el movimiento *gay*-, otros que ilustran el impacto de la globalización en lo cultural: el fundamentalismo y el localismo cosmopolita.

Estos movimientos atacan los presupuestos universalistas de la globalización y buscan formas alternativas de organizar la vida social a nivel nacional o local. El fundamentalismo, característico de países como Irán, Egipto e India, y no del todo ausente en América Latina, expresa el deseo de retornar a la simplicidad y a la seguridad de códigos de comportamiento tradicionales cuyo cumplimiento se convierte en mandato rígido y a veces dogmático. El localismo cosmopolita se articula alrededor de la idea de la posibilidad de una renovación cultural que incluye la recuperación del conocimiento local.

El localismo cosmopolita afirma que la diversidad local es un derecho universal, y con ello cuestiona la tendencia homogenizante y uniformizante de la globalización. Este cuestionamiento reafirma la necesidad de respetar tradiciones culturales alternativas como una cuestión de supervivencia global. A la vez, busca preservar y reafirmar los derechos humanos, tanto en las comunidades supranacionales como en las locales.

Según McMichael, la rebelión campesina en el estado de Chiapas, en México, es un ejemplo claro de este tipo de movimiento cultural, tanto por las reivindicaciones de sus participantes como por el estilo de sus acciones cargadas de mensajes simbólicos. No fue gratuito, afirma el

⁹ Jesús Martín-Barbero, "Las transformaciones del mapa: identidades, industrias y culturas", en Manuel Antonio Garretón, *América Latina: un espacio cultural en el mundo globalizado. Debates y perspectivas*, Santafé de Bogotá, Convenio Andrés Bello, 1998, pág. 299.

¹⁰ Alain Touraine, "Globalización, fragmentación y transformaciones culturales en el mundo actual", *en* *ibid.*

¹¹ Philip McMichael, *Development and Social Change: A Global Perspective*, Thousands Oaks, Pine Forge Press, Sage Publications, 1996.

autor, que los zapatistas hubieran organizado una movilización masiva el día en que empezaba a operar el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México.

Otros ejemplos de localismo cosmopolita mencionados por McMichael son la organización de bancos regionales de cereales en Zimbabwé, las campañas ecológicas organizadas por grupos de mujeres en el estado de Bengala Occidental en la India, y la defensa de bosques forestales por parte de los habitantes del trópico en varias regiones del mundo. El localismo cosmopolita representa una fuerza cultural que el municipalismo puede aprovechar positivamente para promover una visión del desarrollo más humana y democrática.

La dimensión económica de la globalización

Finalmente, en el campo de la globalización económica ha habido importantes cambios en la división internacional del trabajo entre los países, con una mayor dispersión de las tareas de producción y una mayor concentración del poder económico. Pero es en los mercados financieros donde realmente se nota el mayor grado de globalización y donde se puede observar cómo se entrelazan las dimensiones política, cultural y económica del fenómeno. Por esta razón vale la pena explorar las manifestaciones de la globalización económica del capital financiero, antes de pasar a establecer su relación con el problema del desarrollo y las implicaciones para la gestión municipal.

El sistema capitalista mundial como un imperio financiero

El filántropo y empresario George Soros, en su libro *La crisis del capitalismo global*¹², dice que vivimos en una economía global caracterizada por el libre comercio de bienes y servicios, la circulación libre de capitales, la interrelación entre los tipos de interés, los tipos de cambio y las cotizaciones bursátiles en los diferentes países. Una diferencia fundamental respecto del pasado consiste en que la velocidad de las comunicaciones cambia los términos y el ritmo de las interacciones y el desarrollo de la informática permite transacciones instantáneas. Tanto el capital como la información adquieren, por tanto, gran movilidad. Soros opina que otro rasgo típico del capitalismo contemporáneo es el espíritu empresarial que guía las transacciones financieras y que motiva su expansión acelerada. Desde el punto de vista sustantivo, la actividad fiscal se ha convertido en la actividad

prioritaria, pues es la parte más activa y móvil del capital financiero mundial.

Como ya dijimos antes, la gran influencia de los mercados financieros globales sobre las condiciones económicas de muchos países, es consecuencia de la movilidad del capital y de la información. Aun cuando los Estados siguen siendo soberanos y tienen capacidad de maniobra, muchas veces obstaculizando o frenando las dinámicas impuestas por el capital financiero, la movilidad y libre circulación del capital brinda una posición privilegiada al capital financiero. Por ejemplo, los financistas pueden eludir los países en donde los impuestos o las normas son onerosas. En este sentido, los inversionistas de cartera internacional tienen libertad de elección y una variedad de oportunidades aun más grande que la de las multinacionales.

La clara división del trabajo, con un centro y una periferia, también es rasgo característico del sistema, a pesar de su naturaleza no territorial. El centro suministra capital. La periferia usa el capital. Las reglas del juego están sesgadas en favor del centro. Soros afirma que actualmente el centro se puede ubicar en Nueva York y Londres -sedes de los mercados financieros internacionales- y en Washington, Frankfurt y Tokyo, donde se determina la oferta monetaria del mundo. Entonces, el planeta está dividido en tres macroregiones, centradas en Estados Unidos, Alemania/Europa Occidental y Japón, cada una con sus *hinterlands* en América del Centro y del Sur, Europa Oriental y África del Norte, y el Sureste asiático, respectivamente.

El crecimiento acelerado de los mercados financieros globales ha producido un gigantesco sistema circulatorio, que toma capital de los mercados financieros e instituciones del centro, y después lo bombea hacia la periferia, directamente en forma de créditos e inversiones de cartera, o indirectamente a través de las corporaciones multinacionales. En este sistema, los países compiten para atraer y retener el capital, y la preparación de las condiciones necesarias para ser competitivos a nivel mundial, ha llegado a ser una de las motivaciones críticas durante la toma de decisiones a nivel nacional. Con frecuencia, dicho objetivo cobra prioridad sobre otros de tipo social o cultural.

Pero el fortalecimiento del capital financiero y la globalización de la economía no corren parejas con la globalización del bienestar o de la calidad de vida de la población. Al contrario, la globalización promueve una

¹² George Soros, *The Crisis of Global Capitalism: Open Society Endangered*, New York Public Affairs, 1998.

mayor desigualdad en la distribución del ingreso y de la riqueza. Igualmente, el predominio de los mercados globales sin ningún tipo de regulación genera un incremento en la concentración económica, y la incertidumbre de los mercados provoca preferencias por el corto plazo, favorece la especulación, y reduce la protección social del trabajo¹³.

Por ejemplo, es posible documentar la reducción en los salarios de los trabajadores en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, acompañada por el aumento del desempleo, la pobreza, la polarización de la distribución de los ingresos y la reducción de la seguridad social y económica de grandes sectores de la población.

En el caso específico de América Latina, los últimos treinta años muestran el deterioro de las condiciones y calidad de vida de una gran proporción de personas así como el aumento en la desigualdad social. Según el estudio realizado por Kliksberg sobre la desigualdad en América Latina, esta región tiene el mayor nivel de desigualdad social en el mundo: el 20% más rico recibe el 52.94% del ingreso; y el 20% más pobre recibe el 4.52% del ingreso. Semejante brecha, expresada en la diferencia del ingreso de los más ricos y los más pobres, era de 363 a 1 en 1970, y subió a 417 entre 1980 y 1995¹⁴.

Soros argumenta que el sistema capitalista global, como todo imperio, no se limita únicamente a la esfera económica, sino regula también las vidas de las personas y define los elementos principales de la civilización del cambio de siglo. Aun cuando el sistema global cumple básicamente una función económica (el intercambio de bienes, servicios y factores de producción), en la medida en que se expande, la función económica empieza a dominar otras áreas, afecta la vida de las personas y sociedades, y penetra ámbitos como los de la cultura, la política y las profesiones.

Curiosamente -quizás por no tratarse de imperio territorial como fueron otros en el pasado, y porque no posee aún demasiadas estructuras formales- los "súbditos" -esto es, los habitantes del planeta- no reconocen estar sometidos a sus fuerzas invisibles. Por ejemplo, en cualquier país latinoamericano, un funcionario de un municipio pequeño, alejado de la capital, no alcanza a vislumbrar cómo las nuevas reglas de interacción de la instancia local con el gobierno central, impuestas por el proceso de

ajuste estructural, se relacionan con la lógica económica delineada por el Banco Mundial en Washington, o con la necesidad de crear condiciones de competitividad para su región en el marco de la economía global.

Soros afirma, además, que como cualquier imperio, el sistema financiero global busca constantemente la incorporación de los recursos y mercados que aún no están integrados. A diferencia de los imperios del pasado, la expansión no es territorial sino "extraterritorial", supranacional, pero a la vez, por su carácter funcional, la expansión tiene consecuencias directas y palpables para los ciudadanos. Pero la globalización no es un fenómeno universalista en sus consecuencias, pues asigna a los individuos, a las comunidades, a las regiones y a los Estados nacionales, nichos o roles especializados en la economía global. Y uno de estos roles puede ser el de la marginalidad.

El sistema global contemporáneo se consolida realmente en la década de los setenta, con los súbitos y cuantiosos superávits de los países exportadores de petróleo unidos en la OPEP, que dieron lugar a las crisis de los años 1973 y 1979. Ese capital fue reciclado a través de los bancos comerciales, y con la aparición del eurodólar y el desarrollo de grandes mercados extraterritoriales, los gobiernos comenzaron a hacer concesiones fiscales y de otro tipo al capital financiero internacional, para atraerlo de nuevo a su interior. En 1982 el auge internacional de los préstamos dio paso a otra recesión, pero ya para entonces la libertad del capital financiero estaba consolidada.

Después de la recuperación de la economía mundial de la crisis del 82, la economía global ha disfrutado un largo período de expansión, hasta la crisis de México, en 1994, y la crisis asiática, en 1997.

Los mercados financieros internacionales recibieron un fuerte impulso a partir de la década de los ochenta, cuando los gobiernos de Margaret Thatcher, en Inglaterra, y de Ronald Reagan, en Estados Unidos, desarrollaron políticas de corte eminentemente neoliberal, basadas en la separación del Estado y la economía, la promoción del mercado como instrumento de crecimiento económico, y la reducción del gasto social.

Éstas también fueron implantadas en otras partes del mundo¹⁵. Desde los ochenta el

¹³ Daniel García Delgado, "Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión", en Juan Carlos Venesía (Comp.), Políticas públicas de desarrollo local, Rosario, Fundación Instituto de Desarrollo Regional de Rosario, 1998

¹⁴ Bernardo Kliksberg, "Inequality in Latin America: A Key Issue", (Mimeo, sin fecha).

¹⁵ Donald Kettl, *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2000.

Banco Mundial cambió su estrategia hacia los países menos desarrollados, de otorgar préstamos para desarrollar proyectos, a otorgar préstamos para desarrollar políticas. Pero tales préstamos fueron condicionados a la implantación de estrategias de crecimiento orientadas hacia la apertura del mercado y la movilidad del capital. Los procesos de ajuste estructural en los países en vías de desarrollo buscaron que las regiones débiles pudieran crear las condiciones necesarias para competir; pero al hacerlo, en muchos casos, se crearon también condiciones de debilidad estructural, pues la base productiva se especializó, a tal punto, que empezó a depender de la economía global, no sólo para generar divisas sino para adquirir bienes de consumo básicos. La visión del desarrollo propuesta por las políticas de ajuste estructural fue bastante reducida. De todas maneras, es una visión que refleja un nuevo proyecto a nivel global.

Globalización y desarrollo: cambios en la concepción del proyecto de desarrollo

La globalización del capital financiero comienza a afianzarse a partir de la década de los setenta. Con ello, la concepción misma del desarrollo y las estrategias para alcanzarlo sufren una transformación dramática. McMichael habla de un cambio de concepción en el modelo referencial de sociedad¹⁶. Este nuevo paradigma supone el desplazamiento de lo que McMichael denomina el "proyecto del desarrollo" como eje central de la acción nacional, hacia un "proyecto de la globalización", en el cual el desarrollo se concibe como un proceso de crecimiento organizado globalmente y operado regional y localmente. Cada uno de estos proyectos representa, en su momento dominante, una perspectiva coherente y una visión referencial para organizar el mundo.

En su libro, McMichael describe un proceso gradual de evolución de la concepción y práctica del desarrollo como empresa nacional hacia el proyecto de la globalización, lo cual cambia la perspectiva y el modelo de sociedad de manera rotunda. Este cambio de paradigma transforma también la concepción del desarrollo basada en la idea de que éste se adquiriría a través de estrategias de crecimiento industrial, centradas en el Estado-Nación, con miras a estimular el crecimiento económico. Con tales estrategias, las naciones "relegadas" intentaban replicar el camino seguido por los países más avanzados en el pasado. En contraste, el proyecto de la globalización sugiere que la clave para el desarrollo

radica en la especialización en actividades económicas que produzcan ventajas comparativas para la nación.

El contraste entre las características de los dos proyectos es ilustrativo. Los rasgos fundamentales del proyecto de desarrollo eran:

- Un concepto organizativo basado en el desarrollo como un cierre de la brecha con relación a los estándares occidentales de vida.
- Un marco nacional para el crecimiento económico.
- Un marco internacional para la ayuda (militar y económica) que amarraba a los países en vías de desarrollo con los países desarrollados.
- Una estrategia de crecimiento que favorecía la industrialización, la reforma agraria y la promoción de la agroindustria.
- Iniciativas de un Estado central para estimular y manejar las inversiones y para movilizar coaliciones políticas multclasistas hacia una alianza desarrollista.

Además, el marco internacional del proyecto del desarrollo incluía los programas estadounidenses de ayuda bilateral, el sistema de Bretton Woods, con la fundación del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y la dinámica política de la Guerra Fría.

En contraste, el proyecto de la globalización combina los siguientes rasgos:

- Un concepto organizativo basado en el desarrollo como inserción competitiva en el mercado global.
- Un consenso emergente para crear políticas que favorecen estrategias de desarrollo basadas en el mercado, más que estrategias centradas en la gestión estatal.
- La gestión centralizada de las reglas del mercado global por parte de los Estados G-7.
- La implantación de estas reglas por parte de organizaciones multilaterales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio.
- La concentración del poder del mercado en las corporaciones transnacionales y del poder financiero en los bancos transnacionales.
- La subordinación de los Estados nacionales a estas fuerzas globales institucionales (aunque todos los países se subordinan, la tendencia es más fuerte en los Estados en vías de desarrollo).

¹⁶ McMichael, *Development...*

La crisis de la deuda externa en los años ochenta sirvió como la coyuntura que cambió los términos de una visión del desarrollo entendido como preocupación nacional, a una visión del desarrollo como preocupación global. En la medida en que los países adoptaron las reglas de los organismos multilaterales y reestructuraron sus economías, se dio la transición del proyecto del desarrollo como modelo referencial para la acción, al proyecto de la globalización. Esta transición tuvo dos efectos: primero, institucionalizó la nueva definición de desarrollo como participación en el mercado mundial; segundo, obligó a los países endeudados a reajustar sus prioridades económicas y sociales.

El concepto del desarrollo propuesto por quienes promueven el proyecto de la globalización, se deriva de análisis de la realidad que utiliza la teoría económica neoclásica, o neoliberal. Ésta marcó las políticas definidas en lo que se conoce como Consenso de Washington, las que a su vez determinaron el proceso de reformas en América Latina y en otras áreas del mundo al final del siglo XX¹⁷. En su base aparecen, como categorías relevantes de análisis - y por tanto, como áreas prioritarias de acción para el desarrollo- la economía de la oferta y el monetarismo, esto es, una política macroeconómica que privilegia a las fuerzas del mercado en el desarrollo económico y que restringe la intervención estatal.

La economía neoclásica enfatiza la importancia y la necesidad de que los Estados nacionales controlen la deuda pública y el déficit fiscal, que racionalicen las políticas del gasto público y que reduzcan el proteccionismo de la política laboral. El neoliberalismo substituye la preocupación del Estado por el empleo total y la distribución de ingresos, con la preocupación por la competitividad y la productividad y por el control de la inflación a través de la regulación de la oferta del dinero en el mercado.

Al apoyarse en estas teorías, la estrategia del desarrollo bajo el proyecto de la globalización tiene como pilar el concepto neoclásico de las ventajas comparativas: la prosperidad nacional dependerá de la especialización en aquellas actividades económicas que el país pueda ofrecer como mejor postor. Si antes la clave del desarrollo nacional radicaba en replicar procesos implantados primero en los países desarrollados, ahora el camino hacia la prosperidad es la especialización¹⁸.

En este contexto también se desarrolla el gerencialismo -o Nueva Gestión Pública- como filosofía administrativa para el sector público, que intenta brindar un rostro técnico a la agenda política y económica de la globalización. Sin negar la importancia del uso de prácticas administrativas modernas y eficientes para mejorar la gestión pública, considero que la aplicación mecanicista de esta filosofía administrativa puede ser problemática. Utilizada irreflexivamente, ella puede producir un enfoque de la gestión que subordina la agenda del desarrollo social y humano a la agenda del desarrollo económico supeditado a la globalización. Generalmente esto ocurre a costa de la calidad de vida de los ciudadanos de carne y hueso, quienes son los destinatarios últimos de la gestión. Por ello es importante ubicar siempre la implantación de técnicas y prácticas administrativas innovadoras en una agenda político-estratégica que permita adaptarlas adecuadamente a la visión del desarrollo local que se desea lograr.

Este panorama general de la globalización nos permite relacionar los procesos macro de la economía mundial con los procesos micro de la gestión municipal. Esto es particularmente importante, porque en el contexto de la globalización las ciudades adquieren un nuevo protagonismo que vale la pena considerar en detalle, por ser de interés crítico para nuestro marco analítico.

El nuevo papel de las ciudades y de la gestión municipal en la era de la globalización

El flujo de capital e información tiene como fuente y destino los lugares donde se concentran población, poder y actividades. Por esta razón, las dinámicas de la globalización se concentran cada vez más en las áreas urbanas. La ciudad cobra una importancia única en la presente coyuntura, y con ella, también, el municipalismo.

Como bien dicen Borja y Castells¹⁹, en el nuevo sistema global los Estados-nación son demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología; pero son muy grandes para representar la pluralidad de los intereses sociales e identidades culturales de la sociedad. En parte, por esta razón, han perdido legitimidad como instituciones representativas y como organizaciones eficientes.

¹⁷ Shields y Evans, *Shrinking the State...*

¹⁸ McMichael, *Development...*

¹⁹ Borja y Castells, *Local and Global...*

Frente al dilema, los agentes de los gobiernos nacionales generan dos tipos de respuestas que aparentemente van en direcciones opuestas: por un lado, buscan alianzas y pactos para participar en la dinámica global, creando comunidades supranacionales como la Unión Europea, ASEAN y Mercosur. Por otro lado, consolidan o refuerzan al mismo tiempo procesos de descentralización fiscal, administrativa y política que desplazan la capacidad de decisión y de acción hacia los niveles locales, y con ello fortalecen la relevancia de los actores regionales y locales. En este sentido, la globalización también representa una realidad dialéctica, caracterizada por una serie de fuerzas opuestas que operan a la vez.

Otras dos fuerzas opuestas son "una dinámica homogeneizadora y una dinámica heterogeneizadora", que permiten la coexistencia de los fenómenos transnacionales con los localistas y nacionalistas²⁰. La primera representa una fuerza centrífuga, que empuja de adentro hacia fuera, generando prácticas comunes para la inserción global (a través de la implantación de la ideología y las políticas neoliberales), y promueve nuevas formas de asociación e integración. La segunda representa una fuerza centrípeta, que empuja de afuera hacia adentro, generando reacciones internas que resaltan lo propio, lo diferente, con prácticas contestatarias a la globalización y a la exclusión que ella produce. Esta dinámica promueve el separatismo, la fragmentación, el nacionalismo -en algunos casos- y el localismo. Por ello habla Castells de la paradoja de una experiencia cada vez más local en un mundo estructurado por procesos cada vez más globales. Estas dinámicas no sólo penetran el ámbito económico, sino también el político, el social, el cultural.

En este contexto, desde el punto de vista económico, lo territorial se vuelve determinante para generar competitividad en el marco de la globalización. Por ejemplo, para ser competitivas, las corporaciones necesitan un entorno estable y facilitador. También necesitan condiciones sociales adecuadas para operar productivamente. Los gobiernos locales y regionales -dicen Borja y Castells- tienen dos ventajas con relación a los gobiernos nacionales para garantizar ese entorno: gozan de una mayor representatividad y legitimidad frente a sus ciudadanos; y tienen mayor capacidad para adaptarse, son más flexibles, cuentan con mayor margen de acción, dado que los procesos de liberalización del comercio limitan la capacidad de

maniobra de los Estados nacionales. Les corresponde por tanto a los gobiernos municipales y regionales asumir la responsabilidad de asegurar que exista el entorno adecuado para que las corporaciones puedan funcionar, pero dentro de una amplia visión del desarrollo local.

No se trata de una agenda puramente economicista. Borja y Castells sugieren, entre otros aspectos, que el entorno propicio no sólo requiere de una base material, sino también de una sólida base cultural y social, o sea, humana. Una infraestructura adecuada, un sistema de comunicación que permita las conexiones con flujos globales de gente, información y productos, unos recursos humanos capaces de producir y manejar el sistema técnico y económico (incluido un buen sistema educativo para proporcionar mano de obra preparada a todo nivel), son ejemplos de la base material requerida. La base humana demanda la existencia de condiciones de vida satisfactorias en términos de vivienda, servicios públicos, salud y cultura, para la fuerza de trabajo real y potencial, así como la existencia de un denominador cultural común para integrar a la sociedad, que respete diferencias, pero establezca códigos de comunicación para capitalizar la pluralidad de la cultura urbana.

Por tanto, otro papel clave para los administradores de las ciudades -además del de asegurar un contexto propicio para la competitividad del sector privado-, es ser catalizadores y dinamizadores de procesos de participación y concertación entre los diversos agentes privados y entre éstos y los actores que se mueven en la esfera de lo público. Porque el concepto de ciudad va más allá del concepto de gobierno local, el cual representa tan sólo uno de los actores interesados en hacer de la ciudad un espacio humano vivible.

Borja y Castells definen la ciudad como el espacio en el que interactúan administradores públicos, agentes económicos públicos y privados, organizaciones sociales y cívicas, sectores profesionales e intelectuales, y medios de comunicación. Es un espacio simbiótico (que conecta) y simbólico (que integra y da identidad cultural), y representa el ámbito perfecto para responder a los retos de esta época. La responsabilidad del administrador público en la implantación de esta agenda es importantísima.

Pero no hablamos aquí exclusivamente de ciudades grandes. Saskia Sassen nos recuerda que existe una jerarquía urbana en la medida en

²⁰ Guadalupe Ruiz-Gimenez, "Las dinámicas de la globalización: una visión desde la política", en Garretón, *América Latina...*, pág. 37.

que hay una potencial división del trabajo entre las ciudades: mientras que algunas de ellas pueden proveer servicios para los mercados regionales o subnacionales, otras pueden atender los mercados nacionales; finalmente otras se vinculan directamente a los mercados globales, y forman así una red compleja de producción de los servicios necesarios para garantizar la productividad local, regional y nacional²¹. En América Latina es posible identificar, además de la primacía de una gran ciudad en cada país, urbes intermedias cuya importancia y tamaño las convierten en actores económicos y políticos por derecho propio. Igualmente se han organizado redes de ciudades y municipios más pequeños, que unen fuerzas para ganar competitividad a nivel regional dentro de esta división del trabajo²².

La globalización ofrece entonces oportunidades y desafíos tanto para las localidades grandes e intermedias, como para la mayoría de los municipios pequeños. En este contexto, el tamaño de la ciudad o la simple disponibilidad de recursos son menos importantes que factores como la mentalidad y disposición estratégica de los agentes interesados en buscar condiciones que promuevan la productividad, la imagen que proyecten los municipios a escala transregional, la identificación de funciones que pueden cumplir las jurisdicciones en el desarrollo regional, y el flujo de relaciones que establezcan dentro de un espacioproductivo²³. La concertación intermunicipal ha generado ya consorcios y corredores productivos para abaratar costos, maximizar recursos y promover así microregiones productivas en varias partes de la región²⁴.

En América Latina, el papel protagonista de las ciudades se ha venido aclarando en la década de los noventa. Los procesos de democratización, descentralización y modernización del Estado han reforzado la legitimidad e importancia de los gobiernos municipales. La apertura ha movilizado agentes económicos que saben que necesitan de los gobiernos locales para crear las condiciones de competitividad y productividad. Sin embargo, también hay una serie de obstáculos para implantar esta visión; aún existen restricciones considerables para ejercer el poder local y el problema de la autonomía no ha sido resuelto; además, los fondos públicos siguen siendo escasos y todavía se están negociando y resolviendo los términos de

interacción entre los gobiernos regionales y los nacionales²⁵.

Igualmente, Borja y Castells señalan algunos efectos negativos de la globalización en el nivel local, que no se pueden ignorar en este panorama general. Algunos de ellos son:

- Acceso desigual: las redes de infraestructura y las estrategias de promoción económica están geográficamente concentradas, y dejan a zonas enteras marginadas de los territorios.
- Exclusión: parte de la población se queda por fuera de la esfera de las comunicaciones globales y de las actividades competitivas.
- Incertidumbre: las actividades de la economía global son inseguras, caóticas e impredecibles en contraste con las actividades económicas tradicionales; a su vez, la incertidumbre reduce la cohesión del tejido social.
- Discontinuidad: el espacio virtual y de flujos reemplaza el territorio visible; en la gran ciudad metropolitana coexisten espacios de especialización y marginalización produciendo discontinuidades en la experiencia de la ciudad como proyecto integral.
- Distorsiones de la gestión municipal: se corre el riesgo de que la acción concertada entre el sector privado y público se base en arreglos oligárquicos; que la promoción de la ciudad se conciba como una simple actividad de mercadeo sin contenidos reales; o que el gobierno del territorio se entienda como la protección de las áreas "integradas" de la ciudad, o la represión en las áreas marginadas.

Estos problemas y dualidades de la globalización sugieren que las tareas y desafíos para la gestión municipal no son simples. ¿Cómo concebir un proyecto de desarrollo local y regional en este contexto altamente influenciado por la visión y las prácticas del proyecto de la globalización? ¿Será necesario adherir ciegamente a los postulados y políticas de este modelo, bajo la consigna de "integrarse o morir?" ¿Cómo atender a la vez las presiones de las fuerzas centrífugas y centrípetas bajo las cuales el administrador municipal tiene que tomar decisiones y actuar? ¿Cómo no dejarse manipular por el predominio de una de estas fuerzas sobre la otra?

²¹ Saskia Sassen, *Cities in a World Economy*, Thousands Oaks, Pine Forge Press, Sage Publications, 1994.

²² Ramón Borges Méndez, "Local-Regional Systems of Production and IDB Strategies", Johns Hopkins University (mimeo, sin fecha).

²³ Juan Carlos Venesia (comp), *Políticas públicas y desarrollo local*, Rosario, Fundación Instituto de Desarrollo Regional de Rosario, 1998.

²⁴ García Delgado, "Nuevos escenarios locales..."

²⁵ Borja y Castells, *Local and Global...*

Estos son algunos de los dilemas que, aun cuando no estén claramente articulados en la conciencia del administrador municipal, afectan el día a día de su gestión. Veamos entonces, para terminar, algunas de las implicaciones de este panorama para la gestión municipal y el desarrollo local.

Globalización, desarrollo local y gestión municipal

Borja y Castells argumentan que la nueva frontera de la gestión urbana se encuentra en preparar a la ciudad para enfrentar los retos de la competencia global. Pero estos autores son claros al afirmar que ello se debe hacer con integridad. En efecto, la vía simplista y autodestructiva consiste en asumir que los inversionistas deben ser atraídos a toda costa y a cualquier precio, reduciendo impuestos y controles, aceptando salarios bajos y reduciendo la seguridad y la protección social de los habitantes de la jurisdicción. Este tipo de política municipal produce una drástica reducción de las condiciones de vida y acaba deprimiendo y empobreciendo a las comunidades urbanas.

En contraste, los mismos autores sugieren la existencia de otra vía que reconoce que la competitividad no implica bajar costos, tanto como mejorar la productividad. Ellos proponen la promoción de procesos tales como la *conectividad* (la inserción de la ciudad en circuitos de comunicación y telecomunicación y en sistemas de información a nivel regional, nacional y global), la *innovación* (la generación de nuevos conocimientos aprendizajes para potenciar las actividades económicas) y la *flexibilidad institucional* (la capacidad interna y la autonomía externa para negociar con otros agentes supranacionales).

Conectividad, innovación y flexibilidad institucional son prerequisites de una política urbana y económica articulada a la esfera global. Pero tales estrategias tienen que ir acompañadas también de un esfuerzo explícito por promover la integración social, lo cual requiere poner atención a los problemas de exclusión social, reforzar la institucionalidad democrática y garantizar espacios de participación ciudadana en la gestión municipal. Finalmente, todo lo anterior debe ir acompañado por una política económica local interdependiente, más que dependiente, de la esfera global.

Borja y Castells ofrecen una lista de las áreas donde existen profundos desafíos para las

ciudades latinoamericanas y sus administradores: la necesidad de una nueva base económica y de infraestructura urbana; el mejoramiento de la calidad de vida; la integración social; y la gobernabilidad democrática. Y añaden:

*"Solamente generando la capacidad para responder a estos desafíos pueden [las ciudades], por un lado, ser competitivas hacia afuera y encontrar su lugar en los espacios de la economía global, y por el otro, garantizar a sus poblaciones los niveles mínimos de bienestar necesarios para que se consolide una coexistencia pacífica y democrática."*²⁶

Todas las prácticas de gestión urbana, así como las estrategias administrativas, políticas y culturales, deben -de una manera u otra- responder a esa visión estratégica de la ciudad. Es este contexto se ubican innovaciones tales como la creación del plan estratégico para la ciudad como un instrumento integral de planeación para el desarrollo económico y social del territorio local.

Se trata entonces de promover una agenda de la gestión municipal articulada a un proyecto explícito de desarrollo local y regional que va más allá de la inserción en los mercados mundiales. La concepción del desarrollo como participación en los mercados globales, es una concepción reducida y empobrecida que debe ser reemplazada por una visión más integral y multidimensional. Ciertamente es necesario considerar de manera realista las demandas de la globalización, pero invirtiendo las prioridades, para enfatizar los objetivos de bienestar y desarrollo humano por encima de los de competitividad y productividad.

¿Cuáles serían entonces las características de una visión de desarrollo local más integral, pero a la vez sensible a los desafíos que genera la globalización? De acuerdo con las pautas que presenta Villacorta²⁷, proponemos aquí una concepción del desarrollo local como un proceso que está territorialmente localizado, es endógeno (pero no aislado), multidimensional, concertado, participativo, equitativo y ecológicamente sostenible. Veamos qué entendemos por cada una de estas características.

Primero, *desarrollo local territorialmente localizado* significa que el diseño, implantación y evaluación del proceso están enmarcados en un ámbito espacial que tiene sus propias especificidades económicas, políticas, sociales y culturales. Idealmente estaría referido a la unidad básica de la organización político-administrativa del

²⁶ *Ibid.* pág. 93.

²⁷ Alberto Villacorta, "Hacia una delimitación conceptual del desarrollo regional/local", en Fundación Nacional para el Desarrollo, *Desarrollo regional/local en El Salvador*:

reto estratégico del siglo XXI, FUNDE, San Salvador, 1997.

Estado, que en la mayoría de casos, en América Latina, es el municipio. Pero este ámbito espacial también puede vincularse a una unidad territorial menor o mayor. Lo importante es que se trata de un territorio claramente demarcado para efectos de análisis, diseño e implantación de las políticas.

Por supuesto, esta territorialidad debe concebirse dentro de una perspectiva sistémica que establezca conexiones entre los varios niveles de acción. Como sugiere Venesia, sería problemático "circunscribir cualquier plan estratégico exclusivamente al ámbito de una sola ciudad, sin considerar a la región y área de influencia como unidad mayor imprescindible para proyectar todo desarrollo estratégico"²⁸. Se puede decir que los procesos locales, regionales y nacionales están altamente articulados. De allí la importancia de la intermunicipalidad y de las relaciones intergubernamentales para la gestión municipal. Venesia sugiere que asumir un proyecto de desarrollo desde lo local implica aceptar el papel protagónico para los municipios, que se transforman progresivamente en centros de desarrollo político, económico, social y cultural, como motores de una región.

Ver al territorio como un sistema con niveles articulados nos permite aclarar la relación directa entre globalización y desarrollo regional y local, pues la competitividad local se convierte -en esta perspectiva sistémica- en un factor importante para el desarrollo. A la vez, no es el único, ni necesariamente tiene que representar la fuerza motriz.

Segundo, *desarrollo local endógeno* es aquél impulsado prioritariamente por las fuerzas internas y las necesidades sentidas de la comunidad territorial, donde cualquier otra estrategia (como la competitividad) es un medio para alcanzar su bienestar. Ello no significa desconocer los desafíos de las fuerzas externas nacionales y globales. Supone más bien que las soluciones a esos desafíos sean benéficas para los miembros de las comunidades y que las oportunidades se aprovechen para potenciar el bienestar de las mismas.

Como ya señalé, desarrollo endógeno tampoco significa que los procesos locales se pueden aislar de los procesos regionales y nacionales. Más bien el diseño de las estrategias locales incluye en ese caso un componente que los inserta en la dinámica regional y nacional. Parte de lo que define una buena gestión municipal

consistirá precisamente en fomentar esa articulación, buscando promover la complementareidad entre las políticas locales y las del gobierno central. Esto permitirá también demandar que la nación apoye y fortalezca el desarrollo local y regional, y garantice la autonomía necesaria para la acción desde lo local.

Tercero, *desarrollo multidimensional* es desarrollo cuyo objetivo básico es la producción de riqueza y bienestar para la mayoría de las generaciones presentes y futuras²⁹. Esta definición toma distancia de las concepciones economicistas del desarrollo, las cuales buscan el crecimiento económico, la modernización, la productividad o la competitividad para la inserción en el mercado mundial como fines en sí mismos. Todos ellos se convierten en medios para alcanzar el bienestar de la comunidad territorial, pasando por las dimensiones sociales, políticas y culturales.

Cuarto, *desarrollo concertado* es un proceso complejo: incluye el diálogo entre agentes con intereses propios que se relacionan dentro de un espacio territorial para impulsar un proyecto común. La lógica interna de este proyecto le da sentido a las perspectivas y actividades de los diferentes actores. La concertación se extiende también a interacciones con agentes regionales, nacionales e internacionales, y hacia adentro del territorio, entre agentes del Estado y de la sociedad civil. Esto requiere, como dijimos antes, del ejercicio de un cierto nivel de autonomía por parte del gobierno municipal como ente que coordina la interlocución entre los diversos actores sociales.

Quinto, *desarrollo participativo, equitativo, e inclusivo* supone que el proceso se genera de abajo hacia arriba, con la activa participación de los diversos miembros de la comunidad territorial, y no exclusivamente la de los poderosos. Por consiguiente, es un proceso que busca distribución de la riqueza y al mismo tiempo contribuye a reducir las brechas existentes para que el bienestar generado sea compartido por todos. Esto se acerca bastante a la propuesta de una visión del desarrollo concebido como derecho humano de carácter universal. El "derecho al desarrollo" implica que el individuo es el eje central del proceso que integra lo económico, lo social, lo jurídico, lo político y lo ético, en el cual el crecimiento económico se convierte en medio para la integración social³⁰.

En efecto, las características cuarta y quinta realzan el carácter democrático de esta visión del desarrollo y apuntan a un nuevo desafío de gran importancia para la gestión municipal: la diversidad

²⁸ Venesia, *Políticas públicas...*, pág. 12.

²⁹ Villacorta, "Hacia una delimitación...", pág. 49

³⁰ Genoveva Roldán Dávila, "'Globalización' y derecho al desarrollo como derecho humano", en Estau et al., *La globalización...*

de identidades culturales que conviven en el ámbito urbano (perspectivas de género, etnia u otras dimensiones sociales de referencia grupal). Al respecto afirma Garretón que en América Latina, "la dimensión de la diversidad sociocultural es un complemento indispensable, en los niveles locales, regionales, nacionales y continentales, de la cuestión de la igualdad socioeconómica, en la medida en que da contenidos específicos y particulares a principios universales y generales, como el de la calidad de vida, por ejemplo"³¹. Si la calidad de vida puede tener diversos significados para grupos culturales diferentes que conviven en el mismo espacio territorial, una formulación concertada del desarrollo local debe considerar esta pluriculturalidad.

Sexto, el *desarrollo ecológicamente sostenible* aporta soluciones a los problemas presentes que no comprometen la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus necesidades. Los planes de desarrollo local deben fundarse en la conciencia de la fragilidad del medio ambiente y reconocer el valor de acudir a prácticas o tecnologías que no lo amenacen. Para los países en vías de desarrollo, ello supone crear tecnologías apropiadas, más que copiar o heredar las tecnologías caducas de los países ricos, casi siempre generadas en el pasado sin la debida atención a su impacto ambiental. Por tanto, toda búsqueda de la competitividad deberá pasar por el análisis del impacto ecológico de la estrategia económica propuesta.

Los desafíos para la gestión municipal como motor del desarrollo

No es fácil considerar a la vez todas esas características del desarrollo integral. En este contexto cobra importancia la idea de la "competitividad sistémica" como herramienta conceptual que permite empezar a operacionalizar un esfuerzo semejante.

Competitividad sistémica se refiere a la situación fluída por medio de la cual un conjunto diverso de fuerzas sociales, políticas, económicas, e incluso culturales - tanto internas como externas a las empresas económicas o a las entidades públicas - interactúan, para producir resultados positivos de crecimiento económico en un marco territorial definido. Se trata de un esfuerzo por

encontrar situaciones en donde los diferentes agentes sociales identifican explícitamente, de manera concertada, las mejores configuraciones de organización para combinar sus fuerzas. Ello permite orientar o regular el ritmo del desarrollo económico territorial como si fuera un proceso constante de aprendizaje³².

La importancia del concepto ha sido resaltada por varios investigadores del desarrollo, quienes han acuñado un término para expresar el dinamismo y la riqueza del tipo de configuraciones locales que estimulan el crecimiento económico en un marco más integral. Son los llamados "sistemas sociales de producción". Éstos representan el conjunto de instituciones en un nivel territorial que se integran para generar una lógica institucional distinta de la lógica de cada uno de sus componentes. En esta nueva lógica hay lugar para priorizar el interés por el bien común. Un sistema local de producción representaría un esfuerzo concertado para apoyar el crecimiento económico en una localidad, en un marco que también incluye el desarrollo humano y la integración social.

Ejemplos de sistemas sociales de producción a nivel regional son las asociaciones y grupos de exportadores organizados para abrir nuevos mercados en Chile y Argentina, a través de la colaboración público-privada. García Delgado describe tres modelos utilizados para encarar el desarrollo local en Argentina:

- Los "distritos industriales" de la ciudad de Rafaela, donde el sector público apoya redes de pequeñas y medianas empresas.
- Los "entes interjurisdiccionales" desarrollados en Córdoba, para promover el desarrollo regional, que organizan a los productores, facilitan su acceso al crédito y crean alianzas con la universidad para coordinar y planificar el desarrollo.
- Finalmente, los consorcios, como el caso de los corredores productivos de la Provincia de Buenos Aires³³.
Nótese cómo el concepto de los sistemas locales de producción muestra de nuevo la relevancia de la cooperación intermunicipal e intergubernamental, así como de la cooperación público-privada.

³¹ Garretón, "Las sociedades latinoamericanas y las perspectivas de un espacio cultural", en *América Latina...*, pág. 15.

³² Borges-Méndez, "Local-Regional Systems..."

³³ García Delgado, "Nuevos escenarios locales..."

Los gobiernos locales pueden jugar un papel crítico en la catalización de las fuerzas sociales necesarias para generar sistemas locales de producción. El concepto mismo es útil como herramienta de gestión municipal para el desarrollo integrado, porque sirve para realizar análisis estratégicos más complejos para el diseño de planes de desarrollo local y regional.

Si aceptamos esta función para el gobierno municipal, entonces los modelos de administración pública tradicional pierden vigencia, como lo han sugerido ya algunos estudiosos del tema municipal. Una gestión municipal que sea motor del desarrollo como proyecto integral, deberá fundamentarse en modelos abiertos, democráticos, transparentes y estratégicos, que permitan gestionar agendas de competitividad sistémica enmarcadas por una estrategia que dé prioridad al desarrollo humano.

En efecto, para promover esfuerzos de competitividad sistémica y liderar una visión del desarrollo local como la propuesta aquí, se necesitará de un liderazgo municipal de alta calidad, así como de capacidad humana y organizativa excepcional. Este gran desafío para el municipalismo en América Latina plantea la urgencia de desarrollar agendas de capacitación en gestión pública para los administradores locales.

Conclusión: los administradores locales como agentes históricos

Repitamos, para concluir, el argumento central de esta presentación: a pesar de que el nuevo proyecto de la globalización amenaza con imponer en América Latina la visión del desarrollo definida como participación en el mercado global, es posible

rechazar esta perspectiva reduccionista sin que ello signifique ignorar los desafíos de la globalización. Más aún, el administrador municipal puede reemplazar la concepción del desarrollo propuesta desde el proyecto de la globalización, por una visión del desarrollo más humana, que incluya las características propuestas antes, de un proyecto de desarrollo territorializado, endógeno, multidimensional, concertado, participativo, equitativo, y ecológicamente sostenible.

El panorama que enfrentan los administradores locales es bastante complejo e incierto, por decir lo menos. Pero la incertidumbre que caracteriza la realidad actual tiene también un lado positivo, pues permite pensar que no estamos condenados a un futuro inevitable. Desde el punto de vista histórico, la globalización es un fenómeno que está evolucionando y en esta etapa -como en las anteriores- su dirección puede cambiar, e incluso ser reorientada. Yo insisto en que los contenidos del proyecto de la globalización como visión coherente del mundo todavía pueden ser modificados. Por tanto, el concepto de desarrollo propuesto desde ese proyecto también puede ser cuestionado y reformulado, para incluir valores que reflejen una perspectiva más humana.

Ello es posible porque la globalización no es una realidad inexorable. Con prácticas responsables y con su capacidad de movilización, tanto los administradores locales como el municipalismo iberoamericano en su conjunto, puede jugar un papel muy importante para garantizar que la fuerza arrasadora de la globalización, como realidad y como visión del mundo, no despoje a los habitantes de América Latina de la oportunidad de cumplir su destino histórico.