

# CONTEXTO Y DETERMINACIONES PARA LA ELECCIÓN DE ESTRATEGIAS QUE REDEFINEN LAS FUNCIONES Y LOS PROPÓSITOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

**Jaime Ramírez Faúndez**

*Profesor investigador del Departamento de Administración de la UAM-A*

**E**n esta ocasión queremos presentar algunas reflexiones en torno al contexto en que surge y se posibilita la configuración de un nuevo tipo del gobierno municipal, concebido no sólo como prestador de servicios sino también como actor del desarrollo económico local y, al mismo tiempo, analizar algunas matrices conceptuales que están guiando el proceso de readecuación funcional y de modernización de la gestión municipal.

El propósito del trabajo es participar de una amplia discusión que intenta ampliar el conocimiento sobre el significado y alcances que para la gestión municipal tienen los intentos para reorientar las tareas de los gobiernos locales a fin de que éstos se involucren decidida y eficazmente en el diseño e implementación de una estrategia del desarrollo económico local, a la vez de mejorar drásticamente los niveles de eficacia y eficiencia de la administración municipal.

La pertinencia de este trabajo se sustenta no sólo en los requerimientos académicos para la resolución de algunos dilemas y ambigüedades a la vez conceptuales, metodológicas e instrumentales, sino que también se relaciona con las demandas provenientes del ámbito municipal (autoridades, funcionarios, asociaciones comunitarias), para que la uni-

versidad participe en la búsqueda de formas de comprensión de la realidad local más precisas, que permitan la construcción de modelos, conceptos e instrumentos analíticos con los que se pueda manipular con eficacia la realidad y, de esta manera, ayudar en la resolución de los problemas prácticos que enfrentan tanto las comunidades como los gobiernos locales.

Para esos propósitos se divide la exposición en dos apartados. El primero se ocupa de la definición de los conceptos local y comunidad local como necesaria preparación para distinguir la intersección global/local que se constituye en el núcleo de la exposición. El segundo apartado está dedicado al análisis del fenómeno de fragmentación de las identidades y las formas de recomposición de la interacción de los sujetos sociales a partir de las determinaciones de la globalización, desde la perspectiva del espacio y de las comunidades locales. En el tercer apartado ubicamos las conclusiones, mismas que deben considerarse como aproximaciones todavía rudimentarias a la problemática objeto de la investigación.

En el marco de este trabajo no se pretende agotar la exposición de dichos temas, pero intentaremos una síntesis que permita presentar los rasgos esencia-

les de dichos procesos, que estarían posibilitando o limitando la eficiencia y eficacia de la gestión de los gobiernos locales así como la acción social destinada a impregnar de sentido y fin al desarrollo económico de la sociedad local.

### **Definición de los conceptos local y comunidad local**

Cuando se analiza la viabilidad de un modelo de desarrollo a partir de las comunidades locales nos enfrentamos con varios problemas. En primer lugar se encuentra la dificultad metodológica para validar el polisémico concepto local como unidad de análisis de los problemas sociales, políticos, culturales y económicos de la sociedad contemporánea. Si por ayuda recurrimos a la ciencia regional, encontramos problemas similares que se revelan en la extrema ambigüedad en el uso de conceptos tales como espacio, territorio y región; lo que lleva, incluso, a afirmar que los fenómenos espaciales sólo se deberían considerar como un epifenómeno de la estructura y funcionamiento de la sociedad y, por ello, deberían ser consideradas sólo como variables explicativas secundarias de la realidad (Coraggio, 1987).

El intento de conceptualización del término local es muy antiguo. Paul Vidal (1903) es uno de los primeros estudiosos de esta particular interacción entre la cultura, las instituciones sociales, la tecnología y el entorno natural. El objetivo de estos análisis lo constituían ciertas áreas mercantiles históricamente conformadas a partir de la consolidación y continua expansión del intercambio entre determinadas ciudades. Poco a poco se configuran imágenes sobre ciertas áreas geográficas, dotadas de una clara especialización económica y de patrones comunes de asentamiento. Sin embargo, la simple enumeración de un conjunto de condiciones, factores o elementos no se revela suficiente para una conceptualización acabada del término local. Por ello, surge un elemento que es la acumulación de decisiones humanas generadas como una respuesta cultural frente a todas aquellas múltiples posibilidades puestas ante la comunidad local por el entorno. Entonces el fardo de elecciones culturales, para Vidal se constituye en el elemento suficiente que le permite definir a la localidad como aquella área geográfica donde es posible identificar un género de vida singular.

Posteriormente, el término local se utilizaría preferentemente como un concepto relacional focalizado en el estudio de las interrelaciones entre unidades subnacionales de distintas dimensiones geográficas. La región, de esta manera, se define como aquella unidad geográfica subnacional de mayor dimensión posible, únicamente superada por el conjunto del territorio nacional. Desde esta perspectiva, el ámbito local, analizado únicamente a partir de su dimensión espacial, se comprende como la subdivisión más pequeña posible del territorio, perdiéndose así otros atributos y contenidos que ya se habían identificado y que hoy se revelan como determinantes. Me refiero a los atributos culturales que alimentan una memoria histórica colectiva generada a partir de aquel conjunto de decisiones que la comunidad local ha ido estableciendo y cuya acumulación selectiva constituye una de las fuentes primarias de la identidad individual y colectiva que, a su vez, genera el sentimiento de pertenencia que los habilita como miembros de dicha comunidad. Identidad que modela no sólo la forma de comprensión de la realidad sino que también, en una medida importante, determina las potencialidades y límites del quehacer de la comunidad frente a las múltiples posibilidades que le proporciona su entorno.

El énfasis en los atributos culturales tiene un propósito muy concreto: subrayar la importancia que tiene para el desarrollo de la comunidad local el proceso de construcción de identidades, pues postulamos que justamente la persistencia de los mecanismos que permiten la reconstrucción de las identidades locales se revela como condición indispensable para una rápida e eficaz inserción en los flujos y redes globalizadas, a través de las cuales se desenvuelven las determinaciones más importantes que determinan los características que asumen los procesos de reproducción material y espiritual de la sociedad contemporánea.

La identidad, de esta manera, se constituye en uno de los principales instrumentos que poseen las comunidades locales para otorgar viabilidad y sentido a la acción de los individuos y sus comunidades al interior de los conflictos que emergen en esta intersección entre el mundo globalizado y los mundos locales. La identidad, también, es la fuente de aquel conjunto de acciones históricas a través de las cuales las comunidades locales han intentado la recuperación de las formas de autogobierno, y justamente la

capacidad para generar dichas formas ha sido señalada también como uno de los atributos necesarios para definir el ámbito local

Podríamos concluir entonces, en una primera aproximación, que una adecuada definición del concepto comunidad local debería contener, a lo menos, la detección de un género de vida singular ubicado en una área geográfica (de dimensiones espaciales menores a la región) que permita la construcción y reconstrucción permanente de identidad y sentimiento de pertenencia de los individuos a una misma comunidad.

El esfuerzo de conceptualización que hemos presentado tiene límites y debería afinarse a través de análisis epistemológicos posteriores, pues todavía se deben superar ambigüedades. A pesar de lo anterior, se insiste en la utilización del concepto local, y pareciera que la justificación de esta insistencia residiría tanto en el predominio de [...] *un enfoque analítico que busca dividir los problemas complejos en problemas más simples y así encontrar las relaciones de causa y efecto* (Lira, 1997), como en la ausencia de conceptos y categorías analíticas más eficaces para analizar los fenómenos que ocurren en el seno de la sociedad local.

En efecto, el uso de concepto local, en términos operativos, unidad de análisis, procura conciliar e integrar las variables económicas con las sociales, políticas, culturales y las ambientales en un mismo conjunto sistémico cuyos límites se han definido a partir de una representación territorial, (que puede ser un recorte territorial definido tanto por su dimensión geográfica como por criterios funcionales o políticos-administrativos). El propósito, en este caso, es superar las visiones parciales (centralizadas y sectorializadas), incapaces de construir imágenes precisas de la realidad que permitan a los operadores minimizar el error y los impactos negativos de los proyectos

Sin embargo, a los problemas metodológicos y conceptuales mencionados deben agregarse dificultades adicionales, pues la unidad de análisis propuesta (comunidad local) debe, necesariamente, ubicarse en el contexto de la sociedad global y sus determinaciones, que están modificando drásticamente las formas y contenidos de las interrelaciones, tanto al interior de las comunidades locales como entre ella y la comunidad global.

## **La fragmentación y las formas de recomposición de los sujetos sociales a partir de determinaciones de la globalización sobre el espacio y las comunidades locales**

La inclusión del tema de la globalización y sus influencias sobre el espacio y las capacidades de autogobierno de las comunidades locales tiene como propósito destacar dos fenómenos, a saber: la fragmentación y formas de recomposición de las formas de interacción de los sujetos sociales, y la imposición (hasta ahora con éxito) de un modelo único y restrictivo de crecimiento económico, mismos que determinan los límites y potencialidades del desarrollo local en aquella intersección global/local.

Veremos cómo la fragmentación de los sujetos sociales (al menos sus formas colectivas de acción) está estrechamente conectada con el fenómeno de la disolución de las instituciones del estado nacional. Igualmente conexo, procuramos examinar las políticas de desarrollo (justificadas directamente a partir de las determinaciones de los procesos globalizadores) y la posibilidad de constituirse éstas en un modelo único, ante el cual las autoridades de los gobiernos locales únicamente tendrían como tarea buscar la más rápida inserción posible de la comunidad local a los flujos y redes globalizadores, procurando disminuir los costos económicos, sociales y políticos de la reinserción .

Una buena manera de ubicarnos en el contexto de las determinaciones de los flujos y redes globalizadoras y sus efectos sobre el espacio y las comunidades locales es la lectura del texto siguiente:

[...] hay un proceso general de transformación del espacio que se está dando en todas las sociedades en la medida en que éstas se articulan crecientemente en un sistema global. En el centro de esa transformación está la aparición de lo que denomino "espacio de los flujos" como una forma de articulación del poder y la riqueza en nuestro mundo. El espacio de los flujos conecta a través del globo flujos de capitales, gestión de multinacionales, imágenes audiovisuales, informaciones estratégicas, programas tecnológicos, tráfico de drogas, modas culturales que giran y miembros de una élite cosmopolita que gira, gira, crecientemente despegada de cualquier referente cultural o nacional. La abstracción ahistórica del espacio de los flujos es el nuevo sistema de

organización material de nuestras sociedades, un nuevo universo en que los controles sociales disminuyen, los poderes políticos tradicionales pierden capacidad de acción, y los diseños arquitectónicos juegan al rompecabezas posmoderno con formas variopintas, mezcladas al azar en el torbellino de fin de la historia. Junto o frente o al lado del espacio de los flujos persiste el espacio de los lugares en el que se construye y practica la experiencia, el espacio de la vida cotidiana de la gran mayoría de las personas. Ese espacio cada vez más local, más territorial, más apegado a la identidad propia, como vecinos, como miembros de una cultura, de una etnia, de una nación. El espacio de la identidad es cada vez más local al tiempo que el espacio de la función es cada vez más global. La creciente distancia, social y cultural, entre ambas lógicas espaciales es una fractura amenazante para sociedades como las nuestra en plena travesía de tiempos difíciles (Castell, 1995).

Apoyándonos en las reflexiones de Castell es fácil constatar que el desarrollo de los flujos y redes globalizadoras tiene consecuencias decisivas en la sociedad contemporánea y particularmente sobre la sociedad local. Entre estos múltiples efectos de la globalización, nos interesa destacar que, conjuntamente con el drástico incremento de la interdependencia económica entre países, países y regiones y la notable pérdida de control sobre los flujos y redes globalizadoras por parte de los gobiernos nacionales, es posible observar la aparición de centros transnacionales de decisión capaces de generar poderosas estrategias que afectan, no sólo el resultado final de las actividades de los actores que participan en la arena global sino que, incluso, el diseño mismo de la acción de dichos actores, ya que sus cálculos y juicios estratégicos deben concebirse en ámbitos y formas cada vez más reducidas, en tanto que las alternativas posibles, de algún modo, han sido configuradas en múltiples, complejas y difusas redes que utilizan distintas instancias de dirección supranacionales a partir de una interacción enmarcada tanto por la competencia exacerbada como por la cooperación, cada vez más extensa y profunda, entre los principales actores globales.

Los resultados de esta peculiar interacción entre los principales actores globales (empresas transnacionales, gobiernos de los países desarrollados, banca y organismos financieros internacionales)

constituyen una práctica (que comprende simultáneamente la competencia y la colaboración), a través de la cual se construyen normas e instituciones para intentar ocupar el vacío, el déficit de capacidad de gobierno que emerge a partir del hecho de que las instituciones de los Estados nacionales han perdido significativamente su capacidad de regulación del ciclo económico.

Aparece la función de gobernar sobre los flujos y redes globalizadoras o, por lo menos, atenuar los efectos más graves de las crisis sistémicas que provoca este nuevo orden mundial. De aquí también la emergencia de instancias supranacionales de negociación y resolución de conflictos, mismas que diseñan e implementan un conjunto (aún no muy articulado) de políticas que, en su acumulación y aplicación reiterada, podrían configurar un modelo cada vez más perfilado de organización política, económica y cultural a través del cual se propone una forma única de socializar, de dirigir y de utilizar las capacidades y conocimientos humanos, a la vez que determinar la viabilidad y legitimidad del accionar individual y colectivo de las comunidades nacionales y locales (Korten, 1998).

Este modelo en ciernes, la mayor parte de las veces se presenta como algo no deliberado, casi como derivación de procesos espontáneos que de manera inmediata y necesaria generan las determinaciones de las cuales es imposible evadirse. Decía Fidel Castro, en un seminario dedicado a la globalización, que no respetar la lógica del sistema global es similar a creer que es posible evadir la ley de gravedad. En este sentido, se hace creíble la afirmación de que la tarea de gobernar un país se reduce en la actualidad, ante todo, *en hacer que su organización económica y social sea compatible con las exigencias del sistema económico internacional* (Touraine, 1998).

Lo anterior tiene como consecuencia inmediata la pérdida de importancia (por lo que es previsible la paulatina desaparición) de las instituciones estatales, propias de los Estados nacionales, en tanto instancias de negociación, concertación, planeación, dirección y control de los flujos financieros, comerciales y productivos. El Estado nacional no sólo pierde importancia en la regulación de los procesos económicos sino que también, y mayormente importante es que deja de constituirse en el único espacio o ámbito de la acción pública, al interior de la cual se posibilita y se legitima la interacción social (Held, 1995).

Empero, cabe advertir que esta progresiva reducción de las responsabilidades y competencias de los gobiernos de los Estados nacionales no se refiere únicamente a los problemas que se originan y desarrollan en escalas supranacionales, ya que también afecta a las tareas estatales relacionadas directamente con problemas que tienen una dimensión nacional.

No podemos olvidar que este proceso de reducción de los ámbitos, roles y funciones estatales no tiene como origen únicamente las determinaciones de la globalización, sino que se superpone al conjunto de modificaciones que el Estado se ve obligado a realizar a fin de enfrentar las crisis económicas de los años ochenta. En dichas modificaciones se configura un modelo de Estado que abandona, progresivamente, la búsqueda para eliminar o atenuar los grandes desequilibrios regionales, la heterogeneidad del aparato productivo y las extremas desigualdades sociales, tareas programáticas que por muchos años fundaron la legitimidad de la actividad estatal.

Después de la crisis, estas tareas se abandonan y se sustituyen por ofertas restringidas, focalizadas, dirigidas a segmentos y actores específicos definidos como población objetivo de la política pública. La elección de los sujetos a quienes se "privilegia" con la atención gubernamental dependía, por una parte, de las necesidades coyunturales de legitimidad que en determinados momentos requerían las autoridades políticas gubernamentales y, por otra, de los recursos de presión (y su movilidad en el tiempo y en el espacio) así como de los grados de legitimidad que estos sujetos "privilegiados" hubiesen acumulado y que los transforma en interlocutores posibles de negociar con las autoridades estatales (Ramírez, 1991).

Aunque no se pueda considerar que de la crisis y de las determinaciones derivadas de los procesos globalizadores haya emergido un modelo de estado como construcción ideológica acabada, a veces es posible advertir intentos para ubicar en dichas experiencias elementos suficientes para elaborar una representación doctrinaria susceptible de fundar un proyecto económico, socio-político y cultural con pretensiones de universalidad.

Sin embargo, para nuestros propósitos de análisis, también es necesario advertir otro fenómeno que tendrá importantes consecuencias para las formas e instancias institucionales a través de las cuales los sujetos sociales se ubican en la intersección global-local. Nos referimos a la creciente disociación entre

el universo instrumental y el universo simbólico, cuya inclusión en el análisis se revela útil sobre todo cuando se intenta comprender y admitir la variedad y viabilidad de las formas, espacios y sentidos con los cuales se busca dirigir la interacción social –desde los gobiernos locales– para una inserción ventajosa en los flujos y las redes del mundo global.

Anteriormente mencionábamos que una de las características principales del Estado que emerge desde la crisis y de las determinaciones globales es, sin duda, el progresivo vaciamiento de las instituciones estatales como instancias únicas o privilegiadas de mediación y regulación de los conflictos sociales. Este fenómeno debe analizarse conjuntamente con aquel proceso en donde los asuntos públicos se vuelven asuntos privados y los asuntos privados se tornan públicos. Esto es, a una drástica redefinición de la esfera pública y la esfera privada misma que había servido como uno de los constituyentes básicos del Estado nacional moderno (Bitrán, 1993).

Lo anterior tiene como consecuencia práctica la erosión de las instituciones estatales lo cual, a su vez, se convierte en un factor que podría explicar el deterioro creciente de la capacidad de convocatoria, de comprensión y síntesis, de organización y de gestión eficaz de la representación de los intereses colectivos (públicos), fenómeno que se manifiesta en todas las formas de asociatividad, de integración y articulación de la acción colectiva de la sociedad contemporánea tales como los sindicatos, partidos políticos, asociaciones gremiales, etcétera. Estas instancias se debilitan en la misma medida en que se debilita el Estado nacional, pues su actividad sólo fue diseñada para desarrollarse exclusivamente al interior de instancias institucionales estatales de mediación.

En efecto, el Estado anterior a la crisis integraba de manera vertical todas las relaciones posibles entre los distintos actores sociales, con lo que prácticamente se excluía la posibilidad de establecer relaciones horizontales entre sujetos sociales, autónomas de cualquier instancia de mediación estatal. Por lo mismo, el accionar de cada uno de estos actores sociales era legitimado en gran medida por la capacidad de presionar y representar ante las instancias gubernamentales intereses focalizados, pues dicha instancia no sólo era la única que resolvía sobre el flujo de los recursos; también se constituía en la única posibilidad de negociación con otros agentes sociales. De ahí que la capacidad de interlocución y

negociación de los actores colectivos dependía, antes que nada, del reconocimiento previo, por parte de las instancias gubernamentales, como interlocutor válido, representativo y legítimo.

Otro aspecto importante que debe destacarse con relación a la disociación entre la instrumentalidad y la identidad, se refiere a las formas y ámbitos en que se está desarrollando la interacción social, en tanto que dicha disociación es: *cuestión que está presente en el corazón mismo de nuestra experiencia cotidiana, tanto personal como colectiva* (Touraine, 1998). De acuerdo con esta perspectiva, los flujos del intercambio globalizado y los conjuntos estructurales y funcionales de enorme plasticidad que lo posibilitan (redes), se separan de una cultura particular, de un único proyecto, de una sola identidad específica. En otras palabras: las fuerzas y los componentes del proceso globalizador aparecen como separados, independientes de algún sistema social particular y, por lo mismo, no habría un propósito deliberado que previamente los hubiese concebido, lo que de alguna manera se expresa en la representación cultural híbrida y fugaz, reducida a valores económicos, de los flujos y redes globalizadores y cuyo destino parece agotarse en el intercambio.

Si lo anterior es cierto, no existirían pretensiones de homogeneidad a las cuales las sociedades nacionales y locales deberían adaptarse so pena de ser excluidos del mercado mundial. La globalización entonces, para Touraine, no implica necesariamente que las sociedades nacionales, regionales y locales se deban fundir en una vasta y homogénea sociedad mundial.

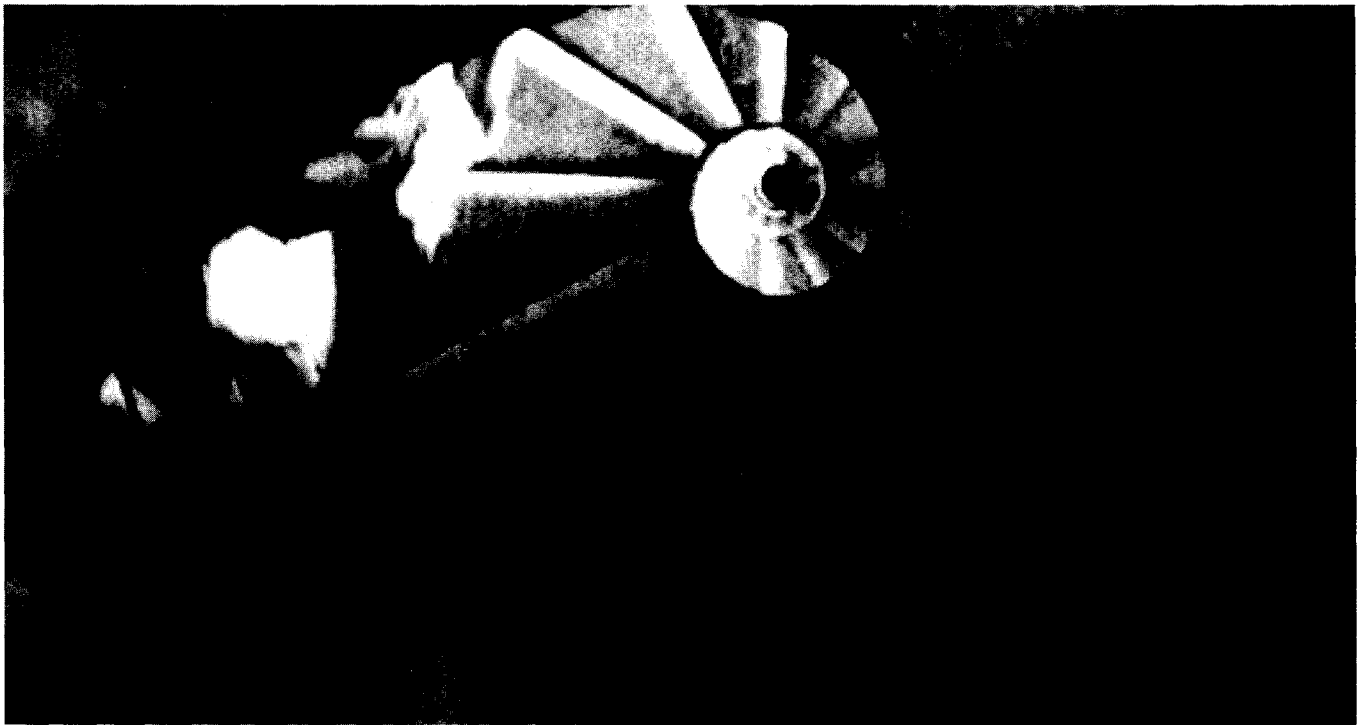
Esta posición se contrapone a la de muchos autores, entre ellos Wallerstein y Castell, quienes justamente destacan como consecuencias inmediatas de los procesos globalizadores la pretensión de implantar un modelo económico, político y social homogéneo en sus rasgos esenciales, como son la naturaleza, ámbito y competencias de las instituciones estatales. La polémica está abierta. Lo que sí parece ser un hecho irrefutable es que al mismo tiempo que las instituciones del Estado-nación pierden su capacidad de regulación e integración; se diluye la imagen de una sociedad construida a partir de un proyecto político y gobernada por instituciones y agencias estatales que monopolizaban las instancias de mediación. Lo anterior parece posible sólo en el contexto de la unidad entre la economía y la cultura,

unidad que podía garantizar una fuerte integración de todos los elementos de la vida social. Esta última afirmación queremos resaltar y retener pues, a nuestro criterio, tiene importancia decisiva para la revitalización de las comunidades locales, cuestión a la que dedicaremos mayor atención en otra parte de la exposición. Por ahora interesa finalizar el debate en torno a la existencia de tendencias homogeneizadoras que estarían o no, posibilitando la implantación de un mismo modelo de sociedad a escala planetaria.

En el marco de esta polémica queremos presentar una línea de argumentación que se sustenta en la idea de que el rasgo esencial de los procesos globalizadores es la emergencia de un único patrón de eficiencia que se impone por igual, de manera inmediata, para todos los productores, en todos los mercados y que –de acuerdo con nuestra comprensión de la realidad– se constituye en el fundamento básico de la tendencia hacia la homogeneización de un número importante de elementos que definen las condiciones que posibilitan el desarrollo de un modelo social propio de la sociedad global.

Al definir el patrón de eficiencia como aquel conjunto coherente de premisas y de criterios que definen la frontera de la “óptima práctica” y que determinan las reglas del sentido común para el logro de la eficiencia máxima (Pérez, 1992), queremos destacar no sólo cómo es que se están configurando las reglas de la competencia que posibilitan la integración de los productores en los mercados globales (o su exclusión). También acerca de cómo se está posibilitando la imposición de un mismo modelo de utilización del conocimiento y de las habilidades en el ámbito de la reproducción material de la sociedad, cuestión que a su vez, precipita una forma específica de interacción social que es, en última instancia, la determinante principal de las formas y contenidos de las instituciones a través de los cuales se gobiernan los asuntos públicos. Pero, ¿la pretensión de implantar un paradigma único de eficiencia es algo novedoso en el capitalismo?; ¿cuál es la novedad decisiva y que consecuencias acarrea?

La respuesta a la pregunta es ambivalente. No es una novedad en tanto que desde la consolidación del capitalismo como sistema económico mundial es posible advertir que la constante innovación tecnológica, en alguna forma, propicia la progresiva homogeneización de las estructuras productivas. Por



otra parte, esta pretensión de instaurar un único paradigma de eficiencia si constituye una novedad en la medida que la imposición de un mismo paradigma corresponde también a las exigencias de un patrón de acumulación que se encuentra en una etapa de transición. Veamos con mayor detalle el contenido de estas afirmaciones.

En el primer caso, no es una novedad la búsqueda de un mismo paradigma de eficiencia para todos los productores debido a que la competencia, desde siempre, ha obligado a los productores a la adopción y apropiación práctica, (con la mayor rapidez, eficacia y eficiencia posible) del nuevo, del último saber aplicado a la esfera productiva con el fin de incrementar la productividad del trabajo. La introducción de un conjunto de novedades tecnológicas, que generalmente se precipitan en racimos, modifica radicalmente la frontera de la práctica óptima cambiando con ello [...] *el modelo de gestión y las reglas del sentido común para el logro de la eficiencia máxima* (Pérez, 1992). El "sentido común" que posibilita la máxima eficiencia es justamente la principal determinación de la homogeneidad en tanto que la difusión de la innovación, a su vez, se veía facilitada en el caso de estructuras productivas homogéneas y, por el contrario, la difusión era extremadamente difícil en el contexto de una estructura productiva heterogénea.

En este sentido, se explica la necesidad de una paulatina homogeneización de los criterios del quehacer eficiente, pues rápidamente deben desecharse aquellas alternativas tecnológicas que no puedan competir a partir de sus resultados. Esto es: en términos de su capacidad de incrementar la calidad y disminuir el costo de los bienes o servicios generados. Sin embargo, cabe advertir que esta tendencia hacia la homogeneización actúa simultáneamente contra una tendencia opuesta que mantiene y recrea la heterogeneidad. En efecto, en la medida que la misma innovación continuamente recrea las fronteras de la práctica óptima proporciona nuevas alternativas, criterios y fronteras de la eficiencia máxima. Esto no invalida la proposición esbozada anteriormente que señala la compulsión hacia la existencia de una estructura productiva homogénea en tanto que, repetimos, el sentido común de la máxima eficiencia no se altera simplemente a partir de innovaciones incrementales sino más bien, a partir del desarrollo de sistemas científico-tecnológicos totalmente nuevos. Por otro lado, con relación a la pregunta acerca de la novedad de la pretensión de implantar un mismo paradigma de eficiencia también puede responderse en forma positiva. Sí, esta pretensión constituye una novedad.

El capitalismo hasta ahora se caracterizaba por el desarrollo desigual, mismo que se convierte en un

síntoma estructural del sistema y que se manifestaba en la coexistencia de distintos patrones de eficiencia, cuya persistencia era necesaria en tanto que en ellos se reflejaban los requerimientos y las formas que posibilitaban el proceso general de acumulación capitalista. En efecto, este proceso, en una precisa etapa evolutiva, para asegurar el consumo productivo del excedente y revertir la tendencia a la caída tendencial de la tasa de ganancias requiere (o requería) la existencia de mercados y aparatos productivos duales, dotado de dinámicas diferenciadas y con muy diversas capacidades de generar y consumir los excedentes económicos. En cierto momento –y a nuestro criterio es precisamente la situación actual– la persistencia de la economía dual ya no resulta funcional para los requerimientos del patrón de acumulación que anima el proceso de globalización económica.

Lo anterior podría explicar el hecho que al interior de las redes (a través de las cuales se realiza el intercambio de los bienes y servicios) se pueden observar modificaciones de suma importancia. Me refiero, en primer lugar, a la emergencia de una nueva forma de valoración del trabajo social que hace depender la generación de nuevo valor, de manera inmediata y fundamental, del conocimiento. Hablamos de una forma específica de conocimiento, no cualquier conocimiento, sino aquel ubicado en el estado del arte de la disciplina, responsable de la definición de la frontera de la práctica óptima y que ha sido posible integrar con rapidez y eficiencia a los sistemas, productos y procesos. Esto trae como consecuencia inmediata la aparición de una nueva lógica que determina la asignación espacial de los recursos productivos, misma que se manifiesta en la acentuada movilidad espacial de las funciones productivas que se observa en las redes productivas globalizadas:

El espacio, en el corto y mediano plazo, se define a partir de asociaciones y redes de colaboración que permiten la reproducción de equipos de trabajo encargados del desarrollo de nuevas ideas y proyectos que logran mantenerse en las fronteras de la práctica óptima y la eficiencia máxima. Un ejemplo de ello lo constituye el Valle del Silicón.

A más largo plazo, la emergencia de una nueva forma de valoración que cristalizan en las llamadas “empresas valor-conocimiento” generan otros efectos de igual importancia a los anteriormente descri-

tos. Me quiero referir a las nuevas condiciones en las cuales se reproduce el capital, mismas que imponen un cambio notable en las formas de generación y realización del producto. En efecto, a partir del rápido crecimiento del sistema financiero internacional (y con ello la proliferación de los instrumentos y de “interesantes” oportunidades de inversión); de las oportunidades que ofrece para la realización del producto el rápido crecimiento del comercio interfirmas y de la inusitada rapidez con que se impone la obsolescencia de los productos y servicios generados por las actividades económicas de mayor dinamismo y rentabilidad, es que se puede comprender la posibilidad de prescindir de mercados de reserva, que abre el capitalismo avanzado, en los que se pudiesen generar sobreganancias y consumir productivamente el excedente.

Sobre este último aspecto cabe señalar la importancia que tiene el dato que advierte que menos de 200 empresas transnacionales generan un cuarto del producto mundial (OIT, 1996). Este hecho confirma la tendencia, que es posible observar en el proceso de acumulación que se despliega a través de los flujos y redes globalizadoras, a prescindir de aquellos mercados y estructuras productivas que no puedan integrarse al mercado mundial. Ello provoca que un número importante de habitantes del planeta queden excluidos, en tanto que no constituyen un mercado “interesante”, ya sea porque obtienen ingresos muy bajos que no les permiten adquirir los bienes y servicios sofisticados, de rápida obsolescencia, (como los generados por las empresas “valor-conocimiento”); o porque no resultan una fuente importante de generación de plusvalor.

En el núcleo mismo del desarrollo tecnológico es posible ubicar las posibilidades objetivas que permiten esta colosal capacidad productiva que se manifiesta en hecho que un grupo relativamente reducido de personas ( menos de 18 millones de trabajadores que laboran en las empresas transnacionales) genere tan importante cuota (más de un 25 por ciento) del producto a escala mundial, cuestión que vuelve innecesario el uso intensivo de mano de obra.

En resumen, la etapa de transición marcada por la superposición de distintas formas de valoración del trabajo social es la responsable de la novedad, misma que se expresa en una nueva forma de generación del plusvalor. Este ya no depende exclusivamente del trabajo general incorporado a las mer-



cancías sino, más bien, de aquel trabajo que creativamente incorpora al proceso, a los sistemas y productos en forma eficiente y rápida, nuevos conocimientos que directamente incrementan las ventajas competitivas de la unidad económica.

Una de las consecuencias más dramáticas de esta transición es que una parte importante de la humanidad resulta prescindible para asegurar la reproducción ampliada del capital en el sistema global; lo explicaría el carácter permanente y no coyuntural de la expulsión de mano de obra, cada día en mayores contingentes, de las actividades económicas globalizadas, al mismo tiempo que revela la raíz de la incapacidad manifiesta del sistema para integrar a un número importante de jóvenes a las tareas productivas (Forrester, 1997).

Podríamos concluir entonces que la novedad decisiva que portan los flujos y redes globalizadores reside en el inicio de una etapa de transición entre dos patrones distintos de acumulación capitalista, cuestión que resultará determinante para explicar la fragmentación de los sujetos sociales.

Pensamos que la fragmentación de los sujetos sociales también puede ser explicada a partir de las consecuencias prácticas que se derivan de esta etapa de transición definida por la superposición y enfrentamiento de dos distintas formas de valoración del trabajo social. En efecto, la lógica que precipita la exclusión/expulsión de una parte cada vez más importante de individuos de las redes y flujos globalizadores, misma que intentamos explicar como consecuencia inmediata de la emergencia de una nueva forma de integrar valor al proceso de trabajo, determina que los trabajadores se relacionen no sólo a partir de relaciones de solidaridad y de cooperación, sino también, con base en una competencia exacerbada, definida por las capacidades individuales de apropiación y aplicación práctica de aquellos conocimientos que permitan la reproducción competitiva de las empresas a las cuales están integrados. Así, de esta forma, la identidad, el sentimiento de pertenencia a una misma comunidad de intereses que se generaba desde un específico uso del trabajo a partir del cual se organizaban e integraban al sistema productivo los contingentes de mano de obra en grandes conjuntos con pretensiones de homogeneidad (oficios, profesiones), es la que se está modificando, y justamente esta modificación es el factor decisivo de la fragmentación de la identidad y pro-

gresiva pérdida de eficacia de la acción colectiva, al menos, en las estructuras, en las formas, contenidos y estrategias que por mucho tiempo caracterizaron la lucha de los trabajadores contra el capital.

En el mismo sentido, la pérdida creciente de fuentes de identidad colectiva, que es posible derivar de las formas de competencia exacerbada entre los individuos por puestos de trabajo cada vez más escasos y con exigencias de conocimientos y calificaciones cada vez más variadas, profundas y complejas, hace extremadamente dificultoso construir redes solidarias y mantener y preservar espacios de cooperación productores de identidad, pues la tarea principal en la cual están inmersos los individuos es entrar y mantenerse en los mercados de trabajo; y no existen formas colectivas eficaces que garanticen el éxito en dicha tarea. De esta manera, a partir del proceso de construcción y erosión de las identidades colectivas, explicamos la fragmentación de los sujetos sociales y su efecto inmediato: la erosión de la viabilidad de la acción colectiva.

Por último, además de las consecuencias anotadas anteriormente, quizá resulte importante señalar el papel que juega la explosión de la complejidad y la proliferación de la variabilidad en estos procesos globalizadores, al igual que analizar cómo tal complejidad y variabilidad se traslada a los procesos sociales. Lo que podría explicar la emergencia de estructuras de no-equilibrio (nuevas redes y nuevos contenidos de la interacción social), que se reproducen a partir de lógicas distintas, que al mismo tiempo coexisten y se contrastan con la lógica tradicional.

En suma, advertimos intentos para imponer un mismo modelo de sociedad en un contexto de progresiva fragmentación y pérdida de eficacia del accionar de los sujetos sociales colectivos pero, al mismo tiempo, señalamos los rasgos esenciales de una realidad que permite y sustenta la emergencia de estructuras y redes múltiples y diferenciadas, así como la persistencia de múltiples contenidos y formas que impregnan de sentido la acción de los individuos y de sus comunidades en un contexto social, económico, político y cultural con elevados niveles de complejidad y de incertidumbre.

Quizá nos resta reiterar la importancia que tiene (para el propósito de ubicar las formas que está adoptando la interacción social en la intersección global/local), este intento de profundización del

análisis sobre las causas que provocan la creciente fragmentación y atomización de los sujetos sociales en la sociedad global, pues desde una descripción y análisis superficial del fenómeno, se está derivando una importante corriente de pensamiento que apuesta por el abandono de aquella vieja concepción que buscaba impregnar de sentido la acción social de los sujetos colectivos, mediante la integración necesaria de ésta acción social a un proceso general de emancipación, cuya principal característica no residía únicamente en la identificación de ciertos sujetos sociales portadores del progreso material y de la libertad sino también, y quizá de mayor importancia, comprendía el valor y la necesidad de la acción conciente de estos sujetos, actores de la transformación, como requisito imprescindible para el desarrollo del proceso civilizatorio.

En efecto, muchas veces al enfatizar el hecho de que la globalización aniquila y pulveriza valores normas e instituciones que propician la acción colectiva se aprovecha la ocasión para cuestionar la eficacia de los grupos primarios (partidos, sindicatos, asociaciones) para seguir siendo intermediarios eficaces entre los individuos y las instituciones políticas de gobierno, al tiempo que se descalifica la pretensión de dirigir conscientemente, de impregnar de sentido la acción social a partir de un proyecto.

Esta es la intensión que dirige la representación de los procesos globalizadores como una modernización coactiva en donde se realizaría la utopía liberal: una sociedad integrada por individuos atomizados, libres de ataduras naturales, que únicamente se relacionan entre sí a través del intercambio, el cual, mediado por el cálculo instrumental, se constituye en el espacio privilegiado donde se ensayan las conductas estratégicas. Se configura un modelo que se justifica como la representación inmediata y necesaria de los flujos globalizadores (también tendencia histórica irrefutable e irreversible), y que parece constituirse en una barrera adicional que estarían disminuyendo y/o eliminando la viabilidad de modelos de acumulación y crecimiento diseñados y ejecutados por y a partir de distintas formas de autogobierno que están emergiendo al interior de las comunidades locales.

Con este modelo, además, no sólo se pretende refutar la viabilidad práctica de cualquier alternativa; pues incluso se pretende eliminar la posibilidad

misma de concebir proyectos sociales distintos pues, de antemano, son tachados de intentos inútiles en la medida que buscan retornar a un pasado probadamente ineficaz.

## Conclusiones

En estas reflexiones, en las cuales se ha intentado exponer de una forma más o menos articulada procesos disímiles y complejos, creemos haber distinguido los principales dilemas, tanto de naturaleza teórica como práctica, que es preciso resolver antes de decidir sobre los ámbitos y propósitos de la gestión pública municipal; de las formas y estructuras que deben adoptar las instituciones de los gobiernos locales, así como la identificación de los estilos de gestión más apropiados y eficientes que permitan acompañar una acción colectiva que basa su eficacia en la integración de los esfuerzos tanto de las autoridades municipales como de los agentes locales y que, en gran medida, determine la viabilidad de los intentos de impregnar de sentido y ritmo a los procesos de desarrollo de las comunidades locales.

Las formas de resolución de dichos dilemas tendrán, a nuestro criterio, vastas repercusiones en la elección de las estrategias que tienen como fin el rediseño de las instituciones y estructuras gubernamentales y la definición de los estilos de gestión que incrementan la eficacia y eficiencia en el manejo de los asuntos públicos en la sociedad local enfrentada al reto de su reinserción en los mercados e instituciones globalizadas. La elección entre estas estrategias, además, no sólo tiene efectos sobre estructuras, funciones y estilos de gestión, sino que se vincula con el contenido y propósitos de las políticas públicas relacionadas con el desarrollo, en la medida que dicha elección se define en un ámbito predeterminado, en el cual se legitiman y ordenan la naturaleza y las prioridades de los problemas que es apropiado discutir y cuya resolución es viable. De igual manera, al determinar la forma en que estos problemas deben abordarse y comprenderse se desliza, de manera evidente, la imposición de un conjunto irreductible de principios y supuestos básicos que es necesario conocer y respetar antes de iniciar el análisis.

Por el contrario, postulamos que las novedades

que surgen de esta peculiar intersección global/local configuran una realidad dotada de niveles de complejidad y dinámica que deben comprenderse, no sólo a partir de esfuerzos teóricos desprovistos de cualquier pretensión dogmática que *a priori* intente influenciar el trabajo analítico sino que también, mediante la construcción de nuevos paradigmas cognitivos que permitan la integración de nuevos conjuntos problemáticos a los continentes definidos como problemas pertinentes por la comunidad científica. Me refiero a los fenómenos relacionados con la proliferación de la diversidad y la variabilidad, conjuntamente con la emergencia de estructuras que persisten y se desarrollan justamente en condiciones de “no-equilibrio”, situación propia de etapas de transición. Ello nos permitiría una comprensión más amplia y profunda de los fenómenos y procesos que ocurren en el ámbito de la gestión del desarrollo local al permitir una nueva aproximación a los problemas relacionados con la legitimidad, potencialidad y límites de la acción social, así como conocer mejor el proceso de construcción de las identidades individuales y colectivas en el espacio que configura la intersección global/local.

La comprensión de los procesos que emergen de esta intersección son los que podrían otorgar sentido y eficacia a la acción colectiva que emana desde las comunidades locales y, por supuesto, conocer la naturaleza, propósitos e instrumentos de las instituciones gubernamentales locales.

Por último, queremos hacer presente que en esta nueva dimensión o ámbito analítico que configura la intersección global/local es preciso profundizar los siguientes problemas teóricos, cuyo mayor esclarecimiento, integración y vinculación podría posibilitar la construcción de una perspectiva teórica que posibilite una mejor comprensión de los nuevos procesos que emergen desde la intersección global/local. Dichos conjuntos temáticos son:

- La globalización, cuyo rasgo esencial es la imposición inmediata de un mismo paradigma de eficiencia que simultáneamente propicia la fragmentación/inclusión y la homogenización/exclusión.
- La aceleración y profundización del desarrollo científico tecnológico y las nuevas formas de gestión que impone el “quehacer eficiente”.

- Las potencialidades y límites de la acción colectiva, comprendida como parte de un proceso emancipatorio a partir de las comunidades locales.
- La redefinición de naturaleza y propósitos del Estado nacional en un contexto de redes y procesos globalizadores que desplazan y modifican las fronteras entre lo público y lo privado.

## Fuentes Bibliográficas

---

- Albuquerque, Francisco (1996), *Globalización, competitividad y el desarrollo económico local*, Dirección de Desarrollo y Gestión Local/CEPAL, Santiago.
- \_\_\_\_\_ (1997), *El proceso de construcción social del territorio para el desarrollo económico local*, Dirección de Desarrollo y Gestión Local / CEPAL, Santiago.
- Borja, Jordi y Manuel Castells, (1997), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus.
- Bitrán, Eduardo y Eduardo Saavedra (1993), “Promoción de la competencia y regulación de los monopolios naturales”, *Cómo mejorar la gestión Pública*, CIEPLAN, FLACSO, Foro 90, Santiago, 1993.
- Boisier, Sergio (1997), *El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial*, Documento 97/37, Dirección de Políticas y Planificación Regionales-CEPAL, Santiago.
- Held, David (1995), *Democracy and the Global Order*, Stanford University Press, Stanford.
- Ianni, Octavio (1996), *Teorías de la globalización*, México, Siglo XXI.
- Korten, David (1998), *Cuando las transnacionales gobiernan el mundo*, Santiago, Cuatro Vientos.
- Liras, Luis (1997), *Ubicación y conocimiento para el análisis regional conducente a la toma de decisiones*, Documento 97/38, Dirección de Políticas y Planificación Regionales-CEPAL, Santiago.
- Nicod, Chantal (1998), *Elementos para impulsar una nueva gestión municipal*, Dirección de Desarrollo y Gestión Local, CEPAL, Santiago, Marzo de 1998.
- Mattelart, Armand (1996), *La comunicación-mundo*, México, Siglo XXI.
- Wallerstein, Inmanuel (1996), *Después del liberalismo*, Siglo XXI.

## Publicaciones Periódicas

---

- Ramírez, Jaime (1991), “Las políticas de ajuste y la naturaleza del Estado en América Latina”, *Gestión y estrategia*, julio-diciembre.
- \_\_\_\_\_ (1998), “Las condiciones de la competitividad en el contexto del desarrollo económico local” *Reflexiones*, México, septiembre-diciembre.