

LA RELEVANCIA DEL DESARROLLO REGIONAL EN UN MUNDO GLOBALIZADO¹

por José Luis Coraggio²

Marzo, 2000

1. Diferencia y poder	2
2. Paradigmas y lucha cultural.....	4
3. Lo local y lo global.....	9
4. El papel del conocimiento	11
5. La eficacia de los ámbitos regionales	13

¹ Ponencia presentada al Seminario Taller Internacional: “Cultura y desarrollo: la perspectiva regional/local”, organizado por el Instituto Andino de Artes Populares del Convenio Andrés Bello (IADAP), Quito, marzo 15-17, 2000.

² Investigador-Docente Titular de Sistemas Económicos Urbanos, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

1. Diferencia y poder

Suele discutirse si la actual etapa de la globalización significa uniformación o diferenciación, contraponiendo ambas posibilidades. La celebración de la diferencia no sólo no se opone sino que está instalada en el discurso sobre la globalización. Lejos de expresar una contraposición a los procesos de globalización, el mantenimiento o incluso la amplificación de las diferencias entre lugares y sociedades aparece como constitutiva de aquellos. En términos muy generales, la complejidad y el desarrollo de un sistema supone no la homogeneización sino la diferenciación creciente.

Precisamente, lo que conspira contra la globalización como sistema complejo es la concentración del poder (contraria a la diversidad de centros de poder) en pocos grupos económicos. Y aun así, el capital monopólico no necesariamente pugna por homogeneizar el sistema en sentido absoluto. Su poder le permite beneficiarse de una distribución desigual del ingreso, diferenciando mercados, o de las diferencias de los modos y costos de vida entre regiones, para poner a competir los trabajadores de las zonas con mayores salarios con las de salarios de indigencia, reduciendo la fuerza del sindicalismo donde alcanzó a tenerla.

La otredad puede ser condición de existencia y fuente de sentido de la propia identidad. Algunas organizaciones religiosas requieren la existencia del “infiel” para fortalecer su propia eficacia, o los poderes políticos recurren a formas de xenofobia para legitimar sus políticas o fortalecer sus posiciones. ¿Cómo fundamentar un aparato de dominación militar a escala global si no existieran regímenes o culturas que pueden ser presentados como amenazantes? En general, los poderes económicos, políticos e ideológicos pueden beneficiarse de las diferencias, porque tienen capacidad para manipularlas, exacerbarlas y hasta crearlas.

Por supuesto, la nueva ola de globalización o mundialización incluye también fuertes tendencias a homogeneizar y uniformar. La extensión del ámbito de inversión a nivel global exige un sistema legal que garantice patentes, contratos y plena movilidad del capital, centrado en los tribunales de los países centrales.³ Otras tendencias a la homogeneización resultan de las estrategias

³ ...“Even though transnationalism and deregulation have reduced the role of the state in governance of economic processes. The state remains as the ultimate guarantor of rights of capital whether national or foreign. Firms operating transnationally want to ensure the functions traditionally exercised by the state in the national realm of the economy, notably guaranteeing property rights and contracts. The state here can be conceived of as representing a technical administrative capacity which cannot be replicated at this time by any other institutional arrangement; furthermore, this is a capacity backed by military power. But this guarantee of the rights of capital is embedded in a certain type of state, a certain conception of the rights of capital, and a certain type of international legal regime: It is largely the state of the most powerful countries in the world, western notions of contract and property rights, and a new legal regime aimed at furthering economic globalization.

...The deregulation of key operations and market in the financial industry can be seen as a negotiation between nation-based legal regimes and the formation of consensus among a growing number of states about furthering the world economy (Mittelman, 1996; Trubek et al. 1993). In other words, it is not simply a matter of space economy extending beyond a national realm. It also has to do with the formation and legitimation of transnational legal regimes that are operative in national territories. National legal

de las empresas capitalistas que necesitan escala para acumular, produciendo bienes estandarizados de consumo masivo, y de algunos estados que dominan el sistema político mundial a través de la difusión de sus formas de democracia. Incluso cuando la realidad se resiste a las fuerzas homogeneizadoras, el capital tiene poder para convertir en recursos las diferencias o, más dialécticamente, se apoya en ellas para avanzar no hacia cualquier uniformación sino hacia la que más le conviene (como es el caso de la uniformación de los costos laborales a la baja). ¿O no le conviene al capital monopólico y a sus estados asociados que se mantenga por ahora la diferencia entre el sistema político “occidental” y el autoritarismo que prevalece en China, el que le permite acceder a una enorme reserva de fuerza de trabajo barata y dócil? Por supuesto que no podemos reducir las propuestas que vienen del Norte a una mera lógica instrumental. También hay allí fuerzas políticas y movimientos sociales que genuinamente pugnan por una democratización de todos los países del mundo.

Asumir un proyecto nacional o multinacional para lograr otro desarrollo desde la periferia, implica también ver la propia especificidad, la diferencia, como recurso y no como defecto, como potencial de futuros cambios y no como *status quo* a sostener intocado. No se trata de reconocer la diferencia para fijarla, idealizarla o meramente conservarla incontaminada, sino como punto de partida efectivo de nuevos procesos de desarrollo social. Incluso puede ser fundamental recuperar y revitalizar tradiciones que se estaban perdiendo, que hasta pueden ser vistas como recursos culturales desde la perspectiva del desarrollo económico.

La diferencia no es fácil de determinar, en tanto no sólo la identidad o caracterización del otro, sino la propia, son en parte construidas sobre la base de una compleja relación de situaciones e intercambios materiales y simbólicos. Establecer la diferencia supone un intercambio de visiones entre varias partes respecto a lo propio y lo otro, lo que no es fácil de establecer, además, porque el lado considerado “propio” es objetivamente heterogéneo e incluye distintas experiencias, subjetividades y, por supuesto, prejuicios respecto a los otros.⁴ El capital tiene también poder para incidir en la producción simbólica y, por tanto, en la producción de las diferencias.

fields are becoming more internationalized in some of the major developed economies and transnational legal regimes become more important and begin to penetrate national fields hitherto closed. The state continues to play a crucial role in the production of legality around new forms of economic activity.”...

Sassen, Saskia: “The state and the global city: notes toward a conception of place-centered governance” en **Forthcoming competition and change: The journal of global political economy**, vol 1 n° 1, verano de 1995. Si bien se tiende a ver al capital como “sin nación”, su asociación con los poderes políticos es más que evidente, como lo es su interés por estar radicado legalmente en los principales centros de poder. En otro orden, el caso reciente del juicio a Pinochet ilustra la ambivalencia respecto a la posibilidad de contar con un sistema global de justicia. Si se sentara el precedente de que cualquier país puede tomar la iniciativa ante delitos de lesa humanidad, qué consecuencias podría tener sobre las acciones militares o los experimentos que realizan las grandes potencias en la periferia? Cuando la Nicaragua revolucionaria presentó su caso ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya, el gobierno hallado culpable, de Estados Unidos, no aceptó la jurisdicción de dicha Corte. Pareciera que lo que interesa no es una justicia con venda sino con filtro.

⁴ En un trabajo reciente, García Canclini nos estimula a pensar las contribuciones para establecer lo “latinoamericano” que aportan las relaciones históricas, actuales y esperadas con Estados Unidos y con Europa. (García Canclini, Néstor: **La globalización imaginada**, Paidós, 1999.)

Lo cultural incluye creencias e ideologías y, dada la temática de este seminario, que vincula cultura y desarrollo, debemos asegurarnos de incluir y examinar las introyecciones de las ideologías teóricas con pretensión universal en el imaginario o sentido común y su encarnación en los comportamientos, disposiciones y expectativas de personas y grupos. En particular, aunque no lo intentaremos en este trabajo, nos parece fundamental reexaminar las concepciones del tiempo, del espacio, de la naturaleza y la sociedad, de lo económico y lo social, de la autoridad, de los derechos y obligaciones de las personas en comunidad y sociedad, de la deseabilidad o aprehensión ante las innovaciones *per se*, del imaginario sobre lo posible a nivel micro, meso y macro social, y lo que ello aporta para pensar el desarrollo.

De hecho, lo cultural incluye, no siempre visible, los marcos conceptuales mismos con que pensamos la sociedad, la comunidad, los individuos y sus relaciones, y lo cultural mismo. El sólo acudir a la categoría de sociedad civil en la convocatoria a este seminario supone una perspectiva particular, desde ciertas sociedades, desde ciertos desarrollos ya alcanzados, desde cierta posición en la totalidad social, y podríamos examinar si es apropiada para pensar en una agregación multicultural. Otro tanto ocurre con el concepto de gobernabilidad: no sólo cambia su significado si se lo piensa desde la perspectiva de las elites gobernantes que desde la perspectiva de las mayorías gobernadas, sino que el concepto subyacente de orden no tiene un único sentido para distintas nacionalidades o sistemas culturales particulares.⁵

Seguramente lo que decimos no escapa a sesgos, ni es nuestra intención caer en un relativismo paralizante para pensar lo real y las acciones posibles para modificarlo. Nuestra intención no es resolver lo irresoluble, sino problematizar todo aquello que pueda presentarse como “verdadero” a secas. Sobre todo cuando las verdades absolutas están asociadas a estrategias de dominio y subordinación del otro. Es preciso tematizar estas cuestiones, dialogar hasta encontrar códigos compartidos que permitan establecer una mejor base para determinar las diferencias y lo común. A la vez, ninguna de estas dificultades debe limitarnos en el intento de elaborar propuestas abarcativas de desarrollo alternativo y en las condiciones de constitución y ejercicio de otros poderes sociales, políticos e ideológicos para tal fin.

2. Paradigmas y lucha cultural

Poner en marcha un proceso de desarrollo local o regional relativamente autónomo en la periferia supone: **(a)** reconocer las contradicciones y conflictos, las disonancias cognitivas y la pluralidad de valores y creencias en el punto de partida, **(b)** superar, mediante el diálogo social o la interacción en las

⁵ Así, el reciente levantamiento en Ecuador puede ser visto como una muestra de crisis de gobernabilidad o bien como una muestra de la capacidad de recuperación de las posibilidades de gobernabilidad y construcción de un sentido compartido para la compleja sociedad ecuatoriana. La interpretación de la Constitución es otro caso obvio de múltiples lecturas desde diversas posiciones de clase, pero también desde las diversas nacionalidades que pueden conformar una sociedad definida como “nacional” por el acuerdo constitutivo de un Estado centralizado. Por ejemplo, el plazo de seis meses dado por las organizaciones indígenas puede ser visto como demasiado prolongado desde una perspectiva centrada en la coyuntura del sistema político, o como apenas un instante en una perspectiva milenarista.

instituciones de gobierno, aquellos conflictos que bloquean el desarrollo deseado, (c) generar o potenciar poderes colectivos capaces de filtrar, moderar o contrarrestar los impactos negativos que se originan fuera de la sociedad o comunidad de cuyo desarrollo se trata.⁶

Las acciones colectivas de promoción de cambios que pretenden modificar las condiciones de vida de la gente deben ser responsables, coherentes y eficaces. Dado el impacto que pueden tener, se requiere superar la improvisación, contando con un marco sistemático de ideas plausibles y fundamentadas que orienten a los responsables públicos así como a los múltiples agentes estimulados por la intervención.

En particular, deberemos considerar las propuestas estratégicas con pretensión paradigmática, es decir, con intención de ser generalizadas y encarnarse en las más diversas prácticas e iniciativas dentro de la sociedad. Aunque no lo planteen así, tales propuestas –que suelen provenir de grupos intelectuales o técnicos asociados a estructuras o sectores de poder– intentan reorganizar el sistema de valores, conocimientos, visiones del mundo, actitudes, disposiciones, afectos y, en general, capacidades que la gente aplica en su vida cotidiana para lograr la reproducción en sociedad.⁷

Sin duda que el espacio de tales sistemas de ideas no está vacío. Existe ya una propuesta con pretensión paradigmática: la del **desarrollo humano sustentable**, que abarca el pleno desarrollo de las capacidades de las personas, las comunidades y las sociedades, ampliando el espectro de opciones para su propio desarrollo, así como el planteamiento de una relación no suicida con la naturaleza.⁸

⁶ No se trata siempre ni principalmente de crear estructuras organizativas o normas obligatorias que asuman ese papel. Cada vez más las barreras de defensa y sobreconformación de los estímulos externos deben ser culturales. Por ejemplo, en lo económico, más que una aduana que, aplicando el poder de policía, prohíba la importación de bienes se trata de que la gente los rechace por sus efectos no deseados sobre su vida. Esto no es fácil cuando los bienes cuyo consumo provoca efectos no deseados ocultan esos efectos y vienen acompañados de bajos precios y acceso a la “nueva modernidad”. Por eso es tan central la lucha cultural desde la perspectiva de “otro desarrollo”. Esto incluye desde los medicamentos innecesarios o con efectos secundarios hasta la importación de bienes que desplazan actividades locales destruyendo oportunidades de empleo, o el fomento al consumo de lo local valorizando el trabajo personalizado de los miembros de una comunidad. Para evitar imponer opciones ilegítimas, es fundamental desarrollar efectivamente la calidad de los bienes y servicios de producción local. Esto supone innovar. Es muy difícil pensar en un desarrollo sin innovación. Esto no implica negar las tradiciones, que, como dijimos, pueden ser un gran recurso para el desarrollo.

⁷... “La vida cotidiana es la vida del hombre entero, o sea: el hombre participa en la vida cotidiana con todos los aspectos de su individualidad, de su personalidad. En ella se “ponen en obra” todos sus sentidos, todas sus capacidades intelectuales, sus habilidades manipulativas, sus sentimientos, pasiones, ideas, ideologías. La circunstancia de que todas sus capacidades se ponen en obra determina también, como es natural, el que ninguna de ellas pueda actuarse, ni con mucho, con toda su intensidad. El hombre de la vida cotidiana es activo y goza, obra y recibe, es afectivo y racional, pero no tiene tiempo ni posibilidad de absorberse enteramente en ninguno de esos aspectos para poder apurarlo según su intensidad”... Heller, Agnes: **Historia y vida cotidiana Aportaciones a la sociología socialista**, Enlace Grijalbo, Mexico, 1985.

⁸ Si bien reconoce muchas vertientes y antecedentes, el principal promotor y sistematizador de esta propuesta es justamente, un organismo internacional: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Si bien se ha planteado una metodología bastante abierta y dialógica para ir conformando ese paradigma, es evidente que se trata de una iniciativa llamada a defender el espacio

Pero hay otro paradigma que es actualmente el hegemónico bajo la égida del capital y la cultura empresarial: el del **mercado total**, según el cual la empresa es el único agente moderno de la inversión, el desarrollo y el empleo, presentando al modelo empresarial y su concepto de eficiencia como forma universal de la racionalidad, aplicable a toda organización humana: otras organizaciones económicas, pero también políticas, sociales, etc.⁹ A éste sistema de ideas no nos referimos ya como propuesta *con pretensión* paradigmática sino como *paradigma*, en el sentido de que efectivamente impregna las prácticas no sólo de quienes están comprometidos con el proyecto neoliberal, sino de muchos de los que intentan oponérsele en nombre del desarrollo humano.¹⁰

El **desarrollo del capital** requiere, entre otras cosas, mercados globales (y sus correspondientes valores respecto a la libertad de mercado, a la propiedad privada, a los contratos), cuya institucionalización es resguardada por organizaciones internacionales; una moneda mundial estable, resguardada por los organismos financieros internacionales que imponen políticas coherentes con ese objetivo a los gobiernos de la periferia; una cultura de consumo masivo (incentivada por la universalización de un imaginario de la buena vida consistente en poseer los bienes y servicios que el capital produce), difundida por medios de comunicación masiva manejados por el mismo capital; un sistema jurídico global (y sus correspondientes valores acerca de lo que es legal, de la justicia, de las instituciones de administración de justicia), resguardado por el poder político-militar de los principales estados propulsores del capitalismo.

La institución central de ese sistema es el **mercado**: el lugar imaginario donde se encuentran individuos preconstituidos, motivados egoístamente por su propio beneficio, que requieren del concurso de otros y lo logran manipulándolos, respondiendo a sus necesidades o creándolas mediante la manipulación simbólica. Desde una perspectiva absolutizadora del capital, el **Estado** es visto como instrumento del poder económico, para respaldarlo, o bien como poder competidor. La **naturaleza** es vista como insumo, cuyo uso y reproducción se decide por la lógica de la acumulación en condiciones de competencia (corto placismo de la rotación del capital frente a los tiempos de renovación de los recursos naturales, pérdidas resultantes de la degradación de la naturaleza que no son internalizadas en el cálculo de la ganancia). Las

institucional ante la pérdida de vigencia del paradigma del desarrollo industrializador que la misma organización impulsaba en los 60 y 70s. A nuestro juicio es una propuesta suficientemente amplia como para aceptarla como hipótesis "paraguas" de la búsqueda en que debemos empeñarnos. Ver: Coraggio, José Luis: **Desarrollo Humano, Economía Popular y Educación**, Editorial AIQUE-IDEAS, Buenos Aires, 1995.

⁹ Un caso justamente paradigmático de esto son las propuestas de reforma de los sistemas educativos que ha venido proponiendo el Banco Mundial en América Latina: la escuela es vista como una empresa, su director como el empresario al que hay que capacitar para que reorganice el proceso de prestación de servicios educativos, compitiendo con otras escuelas por la demanda, dándole acceso a recursos en un mercado de fondos vinculables con la eficiencia (asimilada a calidad de la educación). Ver: Coraggio, José Luis y Torres, Rosa María: **La educación según el Banco Mundial (Un análisis de sus propuestas y métodos)**, Miño y Dávila-CEM, Buenos Aires, 1997.

¹⁰ Ver: Coraggio, José Luis: "Es posible pensar alternativas a la política social neoliberal" en **Revista Nueva Sociedad** n° 164, Caracas, noviembre- diciembre 1999.

capacidades encarnadas en el **trabajo humano** son vistas como otro insumo más, cuya dosificación es definida según los precios relativos y las productividades marginales en relación con otros insumos, de acuerdo al objetivo de acumulación de capital sin límites. La **competencia** es la clave para el buen funcionamiento del sistema y a la vez, tiende a ser erosionada continuamente en su propio funcionamiento, pues en ausencia de poderes contrarrestantes conduce al monopolio. Coherentemente con esto, el **individualismo**, el *homo economicus* hedonista que busca su máxima satisfacción, es visto como basamento de todo el sistema. Y esto se justifica con el teorema que pretende demostrar que, mediante una “mano invisible”, sin necesidad de intervención de poderes colectivos, la competencia motivada por el máximo provecho privado a costa de los demás conduce al **bienestar general**. La cooperación se logra no por formas de colusión o agregación voluntaria, sino a través de la **división social del trabajo**, de la especialización de empresas y trabajadores que va resultando del proceso de competencia en el mercado. En el extremo del modelo, la persona se disuelve en roles (incluso disociados en la teoría) como **consumidor** o **trabajador**. La destrucción que acompaña a la innovación capitalista es vista como mal necesario, como destrucción creadora. De hecho o expresamente, la teoría económica neoclásica espera o propugna la disolución de las comunidades, de las identidades y comportamientos colectivos de los consumidores y trabajadores, como condición para el funcionamiento pleno del capitalismo. Sin embargo, como ejemplifican las técnicas de estudios de mercado, la persistencia de características particulares lleva al capital a adecuarse, estudiando las diferencias para adecuarse a ellas o incluso para exacerbarlas en su propio beneficio.¹¹

Por su lado, el **desarrollo humano** requiere actores socioeconómicos cooperando, actuando no sólo con reglas del juego compartidas sino con proyectos estratégicos no suma-cero. Esto requiere interrelaciones y reconocimientos interpersonales, intercomunales, interlocales, la posibilidad de percibir de manera inmediata que el bienestar de cada parte depende del bienestar de las otras, o que la expansión de las oportunidades de cada uno depende del desarrollo del conjunto. Esto remite necesariamente al papel del Estado y otras instancias colectivas de autoridad, capaces de encarnar una visión del movimiento de conjunto, de regulación de la competencia y de los ritmos del cambio, procurando que la destrucción/exclusión creadora devenga transformación incluyente. Esto parece requerir ámbitos territoriales limitados, con fuerte peso de las relaciones interpersonales, donde puedan expresarse y reconocerse los proyectos y rasgos particulares, donde pueda realizarse sin alienación una evaluación del todo y su evolución posible y deseable. Lo que algunos denominan un “desarrollo a escala humana”.¹²

¹¹ También el poder del estado liberal se construye sobre la imagen del ciudadano, individuo libre cuyo voto vale como el de cualquier otro, sumable en números comparables. Y también las organizaciones políticas hacen de las diferencias un recurso que manipulan con técnicas similares a las de la mercadotecnia, índice claro de la mercantilización de la política.

¹² Ver: Max-Neef, Manfred; Elizalde, Antonio; Hopenhayn, Martín: **Human Scale Development. An option for the future**, EPAUR, Dag Hammarskjöld Foundation, 1990.

Sin embargo, en presencia del capitalismo globalizante el desarrollo humano también tiende a devenir regional, nacional, global. Y en la medida que aumenta la escala se hacen necesarios mecanismos que facilitan el intercambio y la cooperación con la eficacia capaz de confrontar las ofertas del capital. Esto genera la necesidad de actuar desde otros procesos culturales, para contrarrestar la alienación resultante de mecanismos como el mercado. Para el desarrollo humano, la naturaleza es vista como parte de la base material de la sociedad, como condición de existencia de la vida social misma. Como la Ecología ha mostrado, los sistemas naturales tienen ámbitos muy diversos para alcanzar distintos equilibrios básicos para la sobrevivencia de la vida. A algunos de ellos el capitalismo los ha vuelto globales, y globales deben ser algunas intervenciones desde la perspectiva de “otro desarrollo”, como lo muestran los movimientos ecologistas mundiales.¹³

Es un logro de lo humano el poder realizar intercambios con otras sociedades, con otras culturas, cercanas o lejanas, superando el localismo, reconociendo al otro y reconsiderando la propia identidad en esas relaciones. Los valores de reciprocidad y cooperación comunitaria que propugna la propuesta de desarrollo humano no pueden ignorar la existencia de individualidades y particularismos determinados no por cierta esencia de la naturaleza humana sino por la historia y la existencia actual de macroestructuras que tienen su propia lógica de reproducción. La competencia no puede ser borrada del mapa de lo posible, ni convertida en emulación de la noche a la mañana. Puede ser regulada desde poderes no económicos, y evaluada en sus consecuencias, demostrando a los mismos que se benefician de ella que hay mejores combinaciones de comportamiento donde todos pueden estar incluidos y tener expectativas de mejor calidad de vida.

Esta lucha en el terreno ideológico-cultural supone criticar ciertos valores funcionales para el capital que forman parte del paradigma que lo acompaña. Entre otros: (a) el economicismo, que supone que existe realmente una esfera separada de lo económico, regida por leyes universales y a la vez la tendencia a organizar toda actividad humana mediante mecanismos de mercado, introyectando en la valoración de todas las prácticas humanas una definición “capitalocentrista” de eficiencia en el uso de recursos (la teoría neoclásica la asocia con la máxima ganancia, y ve las consecuencias sociales negativas que su prosecución produce como efectos indeseados que pueden ser compensados o aliviados, pero sin modificar el sistema que los produce); (b) la jeraquización de los derechos humanos individuales a partir de la propiedad privada y la defensa del mercado libre en desmedro de los derechos sociales y los valores de justicia social; (c) su fundamentalismo individualista, contrario a la idea de comunidad o de la sociedad como entidad que constituye al individuo; (d) su valoración del cambio *per se*, donde la innovación es vista como condición del desarrollo de la sociedad y por ende el capital y la competencia individualista se convierten en motores del desarrollo.¹⁴

¹³ Ver Franz Hinkelammert,, **Determinismo, caos, sujeto. El mapa del emperador**, Editorial DEI, San José, 1996.

¹⁴ El socialismo soviético fue caracterizado como regresivo no sólo por el carácter no democrático de sus gobiernos sino por su incapacidad para promover la innovación. El socialismo también hizo de la planificación centralizada una institución total.

Los intelectuales del capital pretenden universalizar la teoría y la realidad de los patrones de comportamiento de consumidores y productores subordinados a la ley de la máxima satisfacción o la ganancia. Esto justifica sus acciones políticas a favor de la uniformación, condición teórica para el bienestar general máximo. Sin embargo, como ya indicamos, en la práctica se termina haciendo de la diversidad una fuente de explotación de productores subordinados por relaciones asimétricas de mercado y de trabajadores asalariados (competencia hacia la baja entre trabajadores a nivel global), así como de consumidores (diferenciación y segmentación de mercados).

3. Lo local y lo global

Aunque pueden ser agregados, analizados y balanceados como objetos sociales de amplia escala, los resultados del proceso de reestructuración del capital a escala global -incluyendo las intervenciones políticas nacionales e internacionales sustentadas por el poder global del capital y su tecnocracia- se experimentan concretamente como cambios no deseados en las situaciones particulares de vida de los afectados. En la medida que localidades o regiones completas son afectadas negativamente por estos procesos, y en el contexto de una descentralización del Estado impulsada por la convergencia del interés en minimizar el poder del Estado nacional y la vieja lucha por una democracia participativa, aparece la necesidad de pensar el desarrollo local, basado en o poniendo en valor lo particular.

Para intentar algún sistema clasificatorio, habría dos variantes principales de esto:

- 1) una primera variante, que define como desarrollo local el generar en un determinado territorio las condiciones que reclama el capital, esperando que lleguen inversiones y fuerzas transformadoras propias del actual estilo de modernización capitalista. Es decir, lograr la integración plena al nuevo sistema productivo global, en la expectativa de que esto resolverá por derrame los problemas de desempleo, empobrecimiento, etc. En este modelo habrá agentes económicos locales competitivos y otros que deberán ser desplazados por no serlo. Cunde el individualismo y la competencia.
- 2) una segunda variante, que asocia al desarrollo local con “otro desarrollo”, alternativo al del capitalismo excluyente: un desarrollo basado en fuerzas y procesos endógenos, contrapuesto al desarrollo del capital a escala global; un desarrollo a cargo de -o generador de- otros actores del desarrollo de otras relaciones. Es decir, el desarrollo implica aquí un fortalecimiento de una entidad societal o comunitaria local que aviva su dinamismo. Esta admite lógicamente dos subvariantes:
 - a) una asociada a una ideología localista, que propicia una larga desconexión de la comunidad o sociedad local, que incluso ve al mercado como alienante y destructivo de la calidad de vida deseada.

- b) una que apunta a lograr “otro desarrollo”, pero abierto, en el entendido de que deberá interconectarse con los procesos globales, pero manteniendo un grado de autonomía relativa y diferenciación, manifestado en la iniciativa consciente y activa para transformar la realidad local desde la perspectiva del desarrollo humano, compitiendo en todo caso por las personas y no por el capital.

La primera variante principal (1) tiene adeptos en buena parte de las prácticas actuales de promoción del desarrollo local,¹⁵ y su crítica a la globalización es fundamentalmente la crítica a la exclusión de determinados territorios más que a la exclusión social en su interior, pues están dispuestos a importar la inversión que justamente dualiza en lugar de integrar. La segunda variante principal (2) está presente en los enfoques que tienden a rechazar la integración al mercado global, y se centran en el desarrollo desde abajo, dando a la sociedad y a sus comunidades un papel predominante, con la dificultad para legitimar propuestas de clausura que los “beneficiarios” no quieren y para resolver coherentemente la relación “externa” entre esos sistemas diferenciados y el mercado global.

Nos adscribimos a la segunda subvariante (b) y queremos plantear para la discusión en este seminario que la contraposición ideológica fundamental no debe darse entre lo local-particular y lo global-universal. No se trata de pretender volver universal cierta particularidad, ciertas instituciones, ciertos rasgos culturales específicos. Desde la perspectiva del desarrollo humano sustentable es preciso contraponer a la pretensión de universalidad del mercado libre, de la empresa y de las relaciones capitalistas, otra pretensión de universalidad: la de los derechos humanos, sociales y políticos y de las condiciones de su efectiva realización. Y tales condiciones no son exclusivamente de dominio local. Exigen la acción de fuerzas colectivas e instituciones de organización política y social de orden nacional, regional o incluso global.

En otros términos: para que la propuesta de desarrollo local sea generalizable como vía para otro desarrollo, debe cambiar el contexto de regulación de los mercados: las políticas meso y macro económicas, y el modo de representación y encuentro de los intereses particulares en la escena pública nacional y supranacional. Políticamente, esto no puede ser planteado como pre-condición, so pena de condenar como inviable todo intento de desarrollo desde lo local. Debe en cambio ser visto como la necesidad de operar a la vez desde ámbitos locales y desde niveles de agregación social más abarcativos.

En todo caso, de hecho, no es novedoso que toda región de América Latina sea parte de un proceso de interpenetración desigual de las culturas, como atestigua la historia del colonialismo y del imperialismo. Lo local está hoy atravesado por fuerzas del mercado global, si bien puede haber segmentación, abandono o aislamiento relativo por falta de interés del capital en los recursos o mercados de muchos lugares, y en su interior puedan coexistir o ampliarse

¹⁵ Sobre la intrusión de valores en las prácticas de planificación estratégica metropolitana, ver: Coraggio, José Luis: “¿Competir por el capital o competir por la gente? Sentidos alternativos de la planificación estratégica metropolitana. (Borrador para la discusión)”, ILDIS, Quito, 1999.

dualismos inaceptables desde la perspectiva del desarrollo humano. Como siempre, el desarrollo libre del capital es un desarrollo desigual de las oportunidades entre comunidades, clases, sociedades completas y sus territorios.

4. El papel del conocimiento

Parece haber consenso en que tanto el desarrollo del capital como el desarrollo de lo humano asumen a comienzo del siglo una nueva base tecnológica, con posibilidades y oportunidades de desarrollo personal y colectivo de las que nadie debería ser excluido. Aunque hay resistencia expresada ante los gobiernos locales y nacionales (y comienza a haberlo ante las instituciones de gobierno del capitalismo mundial, como acaba de manifestarse en Seattle 1999) no parece haberse desarrollado en el interior de las sociedades un equivalente del movimiento ludista que reaccionó ante la revolución industrial. Los actores colectivos nacionales plantean controlar y regular, antes que anular, el desarrollo tecnológico comandado por el capital. Los actores locales oscilan entre engancharse en el proceso, resistir con recursos muy limitados sus efectos locales, o meramente protestar públicamente, si es posible atrayendo medios nacionales o internacionales, es decir, reconociendo la vigencia de los espacios supralocales. Aunque pueden bloquear temporalmente la fluidez de los procesos que comanda el capital, su posibilidad de modificar el curso de acontecimientos parece depender de su agregación en movimientos de orden global, nacional o al menos regional.

Se afirma que estamos en transición hacia una economía y una sociedad basadas en la producción, circulación y consumo de conocimientos e información. Si el desarrollo es un proceso macrosocial que puede impulsarse, facilitarse, o promoverse conscientemente por actores colectivos, en base precisamente al conocimiento de las posibilidades alternativas de desarrollo, una cuestión importante a diagnosticar es qué consecuencias tienen las reestructuraciones tecnoeconómicas, políticas y sociales sobre la distribución y valoración de saberes y capacidades de acción autónoma para tal objetivo. En particular, al propiciarse el desarrollo desde ámbitos locales, qué está pasando con los saberes, las tradiciones, los conocimientos, y en general las capacidades de los agentes locales y externos, públicos, sociales y privados, para sostener y conducir su propio desarrollo o reproducción en el pasado.

Se asocia globalización con apertura, con exposición a fuerzas externas arbitrarias e impredecibles, con heteronomía, con reducción del peso de lo endógeno, con la amenaza a la disolución de las identidades y autonomías locales, regionales o nacionales, con la desvalorización de lo que nos caracterizaba y permitía sobrevivir (aunque fuera en el subdesarrollo y la miseria, había cierta certidumbre acerca del futuro). A la vez se lo asocia con la promesa abstracta de nuevas oportunidades, con la posibilidad de emprender un desarrollo que no se daba, valorizando de otra manera los recursos de zonas tradicionalmente deprimidas o no desarrolladas, conectándolas cotidianamente con el mundo global, dinamizándolas.

Más allá de los resultados que pueda producir la libre interacción reactiva de los agentes locales ante el estímulo de estas transformaciones, para los actores colectivos es importante el conocimiento sobre estos procesos, anticipando sus posibilidades y orientando sus acciones. En un contexto de cambio vertiginoso, la capacidad de aprender, las matrices cognitivas previas y su capacidad para comprender los cambios materiales y simbólicos, se convierten en un recurso fundamental para el desarrollo. Para una opción que apuesta a una apertura regulada y menos asimétrica, no se trata ni sólo ni principalmente de acceder al conocimiento enlatado que producen las grandes corporaciones. Se trata de cómo ubicarse en un espacio de intercambio simbólico a partir de los saberes locales y, también, de buscar las formas de valorizar esos saberes en el mercado global.

En una sociedad del conocimiento y la información se agudiza la diferencia entre el saber codificado, transmisible por modernos métodos sofisticados de comunicación, y los no menos eficaces saberes “tácitos”, que se transmiten en otros tiempos y por otras vías, principalmente la del hacer juntos. También se hacen evidentes los diversos ritmos de cambio del conocimiento: mientras el conocimiento científico o, más en general, el conocimiento formalizado, sufre modificaciones fuertes en plazos cortos, el conocimiento tácito, el de las tradiciones, el decantado por las prácticas cotidianas, sufre cambios incrementales y en plazos más largos. Como indica Poma, citando a Polanyi,¹⁶ el conocimiento tácito es asimismo difícil de transmitir rápidamente a otros.

Sabemos que algunas corporaciones han comenzado a poner en valor el conocimiento tácito, codificándolo en el lenguaje científico, como es el caso del saber sobre medicina natural, lo que, hecho por el capital, se convierte en un despojo sustentado legalmente por las leyes de patentes que defienden los Estados a los que están adscriptas esas corporaciones. Pero también han surgido actores globales que actúan en defensa de los derechos de las comunidades a valorizar su conocimiento ancestral, lo que refuerza la idea de que en un mundo globalizado el desarrollo local no puede ser un proceso local a cargo únicamente de actores locales.

El shock de todas estas reestructuraciones sacude el sentido común y otros saberes instituidos, y genera nuevos conflictos internos, a la vez que posibilita en las regiones nuevas alianzas. Para algunos, esas alianzas pueden dividirse en progresivas o “regresivas”, incluso de base popular.¹⁷ Se ponen en cuestión las tradiciones en que se decantó durante largos períodos el saber acumulado por las experiencias locales y de vinculación externa del modelo previo, así

¹⁶ Poma, Lucio: “La nueva competencia territorial”, en. Boscherini, Favio y Poma, Lucio: **El nuevo rol del territorio para la competitividad de las empresas en el espacio global: conocimiento, aprendizaje e interacción**, Miño y Dávila, Buenos Aires (en prensa); Polanyi, Michael: **Personal Knowledge. Towards a Post-Critical Philosophy**, Routledge & Kegan Paul, Londres, 1958. Sobre esto, ver también Storper, Michael: **The regional World. Territorial Development in a Global Economy**, The Guilford Press, New York, 1997.

¹⁷ Ante el traumatismo de la apertura económica y cultural, las identidades largamente decantadas y los sistemas de valores pueden dar lugar a una coalición pro-clausura de la sociedad local, lo que Bianchi y Miller denominan una “coalición regresiva”. (Bianchi, Patrizio y Miller, Lee: “**Innovación, acción colectiva y crecimiento endógeno: un ensayo sobre las instituciones y el cambio estructural**” (1994), en Boscherini, Fabio y Poma, Lucio (op.cit.).

como las estructuras de autoridad. Se ponen en cuestión los valores (cooperación/ competitividad; solidaridad/egoísmo; innovación/conservación), la valoración social de recursos naturales y humanos y sus saberes (obsolescencia por innovaciones destructivas). En particular, se ponen en cuestión los mecanismos de aprendizaje no formal (sobrepasados por la aceleración de los cambios) y formal (la escuela tradicional muestra sus rigideces y las sucesivas reformas orientadas desde los organismos internacionales no saben ubicarse en el contexto real del cambio educativo posible). La educación y la comunicación social se convierten así en ramas prioritarias de inversión para el desarrollo en ésta época.

Por el lado político-administrativo, el proceso de reforma del Estado que acompaña la reestructuración del mercado impulsa una transferencia de poder desde las instancias nacionales de gobierno, al menos formalmente democráticas, hacia, por un lado, instancias públicas de menor rango (Provincias, Municipios, comarcas) –las que para algunos son el mundo del clientelismo, el caciquismo y el sojuzgamiento personal, para otros el mundo de una democracia participativa posible- y, por el otro, hacia instancias supranacionales sin fundamento democrático ni responsabilidad ante los pueblos (accountability), como las tecnocracias de las asociaciones de comercio en bloques regionales o los organismos internacionales de financiamiento o regulación del comercio. Finalmente, hay una transferencia de funciones públicas, por un lado hacia las grandes empresas financieras, productivas, comerciales o mediáticas de ámbito nacional y global, por el otro hacia la “sociedad civil” y la variedad de organizaciones no gubernamentales, asociaciones voluntarias, etc. que la integran (incluso esta esfera registra la creciente actividad de organizaciones no gubernamentales y movimientos de orden global).

5. La eficacia de los ámbitos regionales

En la medida que el desarrollo local implique la inclusión de las actividades económicas localizadas en el territorio en uno o más sistemas de producción y reproducción (cadenas de operaciones de producción y circulación de bienes, servicios o información, que comparten un sistema formal o informal de dirección y regulación, financiamiento y consumo), los conjuntos productivos locales, formados por operaciones localizadas en una misma región (interrelacionadas por relaciones de intercambio de bienes, servicios, información, o por compartir insumos o condiciones de producción comunes, sistemas de valores, instituciones regulatorias, etc.) serán tensados por la necesidad de comunicarse con elementos con otros códigos, exigencias y ritmos y, a la vez, evitar ser subordinados a lógicas heterónomas.

En la búsqueda de respuestas a estos desafíos habrá que incorporar algunos hechos que pueden contradecir nociones instaladas en el imaginario social desde larga data. Por ejemplo, se vuelve difícil asociar identidad con territorio cuando las migraciones han dado como resultado que para varios países de América Latina, mucho más para algunas nacionalidades, la segunda concentración territorial de sus miembros esté en otro país tan lejano como

Estados Unidos, Canadá o España.¹⁸ Esto no impide que se sostengan las tendencias a la dualización, entre un conjunto de personas, grupos, nacionalidades dispersas, tipos de empresas, lugares o sociedades que participan activa y provechosamente en ese mundo globalizado, y otros que son marginados o globalizados pasivamente.

La globalización puede ser una oportunidad para universalizar (y vender) los valores de uso de lo particular, pero esto requerirá alcanzar calidad y escala a la vez.¹⁹ La calidad es también un significado construido socialmente, pero además sus bases materiales comienzan a depender no sólo del proceso técnico inmediato de producción sino del marco social, productivo y ecológico en que se produce. Entre otros factores complejos de competitividad global compatible con el paradigma de desarrollo humano está el de contar con una sociedad integrada, dinámica, creativa, con capacidad de acceder a, utilizar y producir conocimiento universal, con valores que incorporan lo mejor del sistema universal pero con rasgos que marcan una identidad fortalecida por un sentido de pertenencia que trasciende la localización actual. Esto hace que incluso los migrantes mantengan su vínculo cultural y económico a distancia, en una comunidad que, desde el punto de vista de la localización de sus miembros, es transnacional. Esto no tiene poca importancia económica, como lo demuestran los flujos de transferencias monetarias, internacionales pero intraétnicas, o el éxito del sistema productivo Otavaleño para ubicarse ventajosamente en mercados mundiales.

Una clave para que el intento de lograr el desarrollo local no acabe fortaleciendo la dualización de la economía es que se trate a la economía local y regional como un sistema socioeconómico-cultural y, dentro de éste, se orienten las acciones colectivas para transformar la actividad económica popular en un subsistema de economía del trabajo.²⁰ La eficacia en la acción requiere advertir que, en su concreción, economía, política y cultura no pueden ser tratadas como si fueran esferas independientes tal como las reconstruye el pensamiento formalizado. En todo caso, el grado de autonomía relativa entre esferas y su articulación varía entre sociedades.

Ante la globalización y el intento de instalar un pensamiento único comienzan a surgir otros modos de describir y pensar el desarrollo en general y el local en particular. Sin embargo, la lectura de algunos de los autores que propician el desarrollo endógeno²¹ muestra que sus análisis no pueden superar la impronta

¹⁸ "... lo que suele llamarse globalización se presenta como un conjunto de procesos de homogeneización y, a la vez, de fraccionamiento articulado del mundo, que reordenan las diferencias y las desigualdades sin suprimirlas." (García Canclini, Néstor. op.cit., p. 49). En otros términos, ni vamos hacia un mundo homogéneo en que desaparezcan las diferencias, ni hacia un mundo fragmentado de lugares totalmente diferenciados y enfrentados en la competencia por ubicarse en el mundo global.

¹⁹ Hay ejemplos magníficos, como la producción musical de Salvador (Bahía), y su capacidad para renovarse y generar productos y relaciones de orden nacional y mundial.

²⁰ No vamos a elaborar sobre esto en este trabajo. Ver: José Luis Coraggio: Economía Urbana: la perspectiva popular, Abyi Ayala-ILDIS-FLACSO, Quito, 1998; Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad, Miño y Dávila Editores, Madrid, 1999 y "De la economía de los sectores populares a la Economía del Trabajo", ILDIS, Quito, 2000.

²¹ Ver trabajo de Bianchi, Poma y Storper, ya citados.

de una experiencia y una reflexión fuertemente influida por los intentos de explicar el desarrollo en la periferia de los países del Norte.

En nuestros países, en muchos casos se trata de iniciar procesos de desarrollo local a partir de la pobreza estructural, de la ausencia de actores colectivos con experiencias en promover el desarrollo de totalidades sociales y/o de puntos de partida marcados por los desastres sociales resultantes de varios años de exposición desprotegida a las fuerzas del mercado global, la emigración de los recursos humanos más emprendedores, y la pérdida de expectativas y de confianza en las propias capacidades y en el Estado. Es válida, sin duda, la diferenciación de los saberes no formalizados en desintonía con el conocimiento codificado que genera y acompaña la globalización del capital. Pero los distritos industriales, cuya problemática de desarrollo ante la globalización analizan estas categorías, se parecen poco a nuestras regiones periféricas dentro de la periferia.

La distancia entre el punto de partida y el desarrollo pleno de las oportunidades puede parecer tan grande, y tal la fuerza del proceso capitalista excluyente, que se explica que haya podido resultar plausible –para algunos brillantes pensadores de la periferia- plantear la necesidad de una desconexión por algunas generaciones.²² Pero tal alternativa no puede ponerse a prueba sin una expresa voluntad de los ciudadanos involucrados en el experimento. Los lugares, las comarcas, las ciudades y regiones y sus poblaciones deben poder aspirar a la igualdad de oportunidades, lo que no quiere decir que tomen las mismas opciones.

Respetar la diversidad pero ampliar las oportunidades equitativamente requiere una estrategia de desarrollo que resulta en un tratamiento desigual de las regiones desde el orden nacional. No puede encararse el desarrollo humano con la misma lista de medidas, con metodologías y metas pre-cocidas, listas para el consumo, como parecen pretender los organismos internacionales. Una vez más, para el actor colectivo que quiere intervenir para modificar las realidades locales, el análisis concreto de las situaciones concretas se vuelve indispensable. La cultura misma del análisis, el diagnóstico y la síntesis, la cultura de los proyectos y la evaluación por resultados dejada en manos de expertos pueden resultar ajenas en muchas realidades. En esto hay un punto de apoyo más seguro: aumentar la autonomía de decisión, partir de las estructuras de autoridad legítimas existentes; entablar un diálogo genuino entre saberes e intereses; proponer y comprender otros puntos de vista; admitir la diferencia en el interior de nuestros mismos países sin verla como señal de atraso.

El desarrollo local supone la delimitación de un ámbito (local), pero éste usualmente es insuficiente para lograr la organicidad, riqueza de recursos y sinergia que requiere poner en marcha un proceso de desarrollo donde éste no emerge como resultante de las fuerzas del mercado. Es preciso avanzar en armar redes interlocales, urbano-rurales, y allí se afirma la necesidad de

²² Jürgen Schuldt: "**Desarrollo autocentrado: una utopía desde las economías andinas**" (1991). Ver también: Amin, Samir, **La desconexión**, Ediciones del Pensamiento Nacional, Buenos Aires, 1988.

ámbitos regionales y otras identidades colectivas para promover el desarrollo y recomponer el Estado nacional sobre bases democráticas.

Los puntos de partida son tan diversos que, en muchas zonas, la problemática actual efectivamente no puede ser encarada como propuesta de desarrollo integral a corto plazo. En ellas se imponen programas de emergencia, no para asistir clientelaramente a la mera sobrevivencia, sino para recrear otro punto de partida para un desarrollo autosostenido con una dinámica interna propia. La penuria no sólo de recursos financieros sino de conocimientos, de estructuras de representación y comunicación social y organizativas, marcan una restricción fuerte para poner en marcha simultáneamente procesos de desarrollo local de manera ubicua. Es preciso definir dentro de cada región puntos de concentración inicial de los recursos para poner en marcha procesos que tengan la posibilidad de autosustentarse y aportar recursos y experiencias, articulando y estimulando a otros centros, comarcas y regiones con mayores dificultades. Es preciso iniciar y continuar sin pausa estas nuevas políticas de desarrollo, independientemente de los gobiernos de turno.

Los problemas son grandes y urgentes, el contexto del mercado global y de la reestructuración del estado es hostil al desarrollo humano, y hay fuerzas poderosas que lo encauzan en esa dirección excluyente. La tarea del promover otro desarrollo cuenta, sin embargo con recursos y capacidades que el capital no valora y que pueden ser activados. El desafío para las dos próximas décadas ya ha sido planteado. Es preciso rectificar el rumbo de las políticas públicas y convocar a los recursos de cada región para encarar su desarrollo. En esto, la democratización del estado y del sistema político son tal vez la condición principal para que el interés de las mayorías pueda construirse democráticamente, sin sustituciones por voceros, y éstas incidir en la justa medida en las decisiones nacionales y la representación de cada país en el nuevo mundo global.

Visto desde cada lugar, la sobrevivencia o el desarrollo de lo propio aparece como demanda particular. Desde la perspectiva de las sociedades nacionales de la periferia, el desarrollo humano necesita operarse desde los lugares, desde las regiones, desde donde las gentes concretas –con sus propias instituciones, a partir de su propia experiencia, activando en sus propios ritmos sus recursos, y principalmente el trabajo y el saber a él incorporado- pueden aportar a su desarrollo y al de la sociedad en su conjunto.