

Nueva Sociedad Nro. 142 Marzo - Abril 1996, pp. 96-107

# **Globalización, Estado nacional e instancias locales de poder en América Latina**

**Tania Margarete Keinert; Claudete Silva de Castro**

**Tania Margarete Keinert:** investigadora de la Escuela de Administración de Empresas de San Pablo de la Fundación Getúlio Vargas.

**Claudete de Castro Silva:** catedrática de la Universidad de San Pablo.

## **Resumen:**

**El fenómeno de la globalización de mercados, en tanto realidad emergente, provoca una serie de efectos sobre la vida social. Ha llevado, correlativamente, a la disminución del papel desempeñado por el Estado nacional como mentor y guía del desarrollo económico y social. Cuando se observa su despliegue en América Latina, se verifica que ocurre en un marco de enormes problemas sociales, herencia de un modelo anterior de desarrollo, y que apunta hacia la emergencia y fortalecimiento de un nuevo actor –en lo que se refiere al desarrollo y las demandas sociales– que son las instancias locales de poder, «personajes secundarios» en la historia reciente de América Latina.**

El objetivo de este trabajo es, en primer lugar, reflexionar sobre el proceso de inserción o colocación de América Latina frente a esta realidad. Para eso, es necesario recordar la herencia de un modelo económico, político y social específico y analizar los efectos de una crisis de carácter mundial, que produjo grandes cambios a partir de los años 80; también deben hacerse algunas consideraciones sobre los efectos sociales de este proceso en los países del subcontinente. En segundo lugar, este trabajo se propone analizar los cambios provocados por la globalización en el nivel local, sin perder de vista que estos cambios van más allá de la instancia nacional. Queremos, por lo tanto, reflexionar sobre lo que podría considerarse como la otra «punta» del proceso de globalización, que es el nivel local, fundamentalmente en lo que se refiere a las cuestiones sociales que, como veremos más adelante, son el gran legado dejado por el modelo de desarrollo puesto en práctica por los diversos Estados nacionales en las décadas anteriores.

Estas consideraciones tienen un carácter introductorio, ya que es necesario hacer estudios de casos para organizar y clarificar el debate, además de estudios comparativos entre los diferentes países latinoamericanos, para que las diferencias y semejanzas puedan ser analizadas. En este trabajo hay un esfuerzo de generalización para América Latina. Queremos aclarar, sin embargo, que aunque entendemos la especificidad de cada país, la experiencia brasileña fue tomada como representativa para todo el subcontinente.

### **El agotamiento del nacional-desarrollismo**

Entre las décadas del 40 y 70 muchos países latinoamericanos se industrializaron. Allí, el sector público creció con el objetivo principal de planear el desarrollo económico y montar o controlar los servicios de infraestructura. Se adoptó un modelo que encaraba una modernización industrial a través de políticas de sustitución de importaciones para forzar una diversificación industrial y un desarrollo autosostenido.

El Estado cumplió un papel fundamental en la emergencia de un nuevo patrón de acumulación, movilizándolo el ahorro nacional para la constitución de un sector productivo estatal, principalmente en el área de los insumos básicos. Se instituyeron medidas proteccionistas para la industria nacional y se crearon mecanismos de transferencia intersectorial de la renta de la agricultura hacia la industria, para estimular la industrialización. Se pusieron en práctica políticas de industrialización llamadas defensivas, que se caracterizaban por un proteccionismo exagerado e indiscriminado; éste, actuando conjuntamente con medidas de política cambiaria, permitió una rentabilidad más elevada en el mercado interno de la que había en el mercado internacional, creando en la producción una tendencia a orientarse hacia adentro y no hacia el mercado exportador. Se adoptaron como medidas prioritarias el cierre de la economía y la reserva del mercado. El resultado fue una industria en general poco eficiente, escasamente competitiva, poco creativa y sin estrategias de desarrollo científico y tecnológico consistentes<sup>1</sup>.

El modelo de actuación estatal que prevaleció en el subcontinente entre los años 30 y 80 puede ser denominado «nacional-desarrollista». La idea de construcción de la nación estaba impregnada de varios matices de nacionalismo y tenía al populismo –bajo diferentes formas– como sostén político. En el caso de Brasil, por ejemplo –caso no muy diferente de otros países latinoamericanos–, la idea de modernización de la sociedad siempre ha sido sinónimo de industrialización, a la que se veía como la

---

<sup>1</sup> V. Wilson Suzigan: «Reestruturação Industrial e Competitividade nos Países Avançados e nos NICs Asiáticos: Lições para o Brasil» en *Reestruturação Industrial e Competitividade Internacional*, Coleção Economia Paulista, Fundação SEADE, San Pablo, 1989.

posibilidad de romper con un pasado tradicional, agrario, esclavista y particularista. Como la sociedad civil no se mostraba capaz de lanzar un proyecto factible de modernización, dada su desorganización, el Estado nacional debía ser el instrumento de conducción de aquélla.

**La modernización excluyente forjada por el populismo y los gobiernos autoritarios.** El populismo instalado en numerosos países del subcontinente fue la cara política de la concreción del movimiento de modernización de las sociedades latinoamericanas. Este modelo político tuvo un carácter autoritario y personalista. Al mismo tiempo, los líderes populistas eran vistos como implementadores de la modernización. A través del uso de prácticas clientelistas para asegurar el poder, muchos de ellos, al asumir el gobierno, implantaron de manera parcial un Estado de bienestar y estimularon organizaciones populares como los sindicatos, si bien éstos estuvieron a la rastra del Estado.

La modernización de las sociedades latinoamericanas se puede considerar incompleta. Si en Europa y Estados Unidos hubo otros actores nacionales, como centrales sindicales, empresas y diferentes asociaciones para organizar la sociedad y llevar adelante un proceso de modernización o desarrollo, en América Latina el Estado nacional dominaba todo, planeando la economía y la vida social para poder implementar las políticas de sustitución de importaciones, vistas como el camino para la modernización de la sociedad. El desempeño estatal en la región derivó, entonces, en una presencia mucho mayor en la actividad productiva más que en la formación de un Estado de bienestar.

En lo que se refiere a los derechos sociales, los trabajadores del sector formal apenas adquirieron el acceso a garantías laborales y sociales lo que, si por un lado fue un avance en lo que respecta a la formación de la ciudadanía, no dejó de ser una modernización excluyente por cuanto una masa significativa de individuos seguía sin tener acceso a una cobertura social, quedando al margen del proceso<sup>2</sup>.

Esta modernización, en América Latina, alternó gobiernos populistas con gobiernos autoritarios, muchos de los cuales provinieron de una serie de golpes militares que intentaban evitar el crecimiento de las izquierdas. Este autoritarismo es una de las marcas de la política latinoamericana entre los años 60 y 80; por entonces, se intentaba la reorganización estatal y la profundización de la modernización de la economía capitaneada por el Estado, pero esto solo sería posible sin conflictos sociales. De ahí la necesidad del autoritarismo, para acallar las voces disonantes.

---

<sup>2</sup> V. Sonia Fleury: «Estado Latino-Americano e Políticas Sociais: Limitações e Tendências na Conformaçao de Cidadania e do Estado» en *Planejamento e Políticas Públicas* N° 8, IPEA, Brasília, 1992, pp. 177-194.

**El peso de la modernización excluyente.** El resultado de la mezcla entre el modelo político y económico en América Latina es notable. Hubo una fuerte concentración de rentas, aumento de oligopolios, tutela sindical, apatía social, ausencia de libertades individuales. Así, si los indicadores económicos resultantes del proceso de sustitución de importaciones pueden ser considerados exitosos, con impresionantes cifras de desempeño económico entre las décadas del 50 y 70, socialmente el cuadro derivó en marcadas distorsiones: agudización de la concentración de la renta, grandes procesos migratorios, desigualdades regionales profundas, urbanización descontrolada, crecimiento de la violencia. Fue un modelo de desarrollo disociado de la formación de ciudadanía. Pero, no obstante la mala distribución de las rentas, el crecimiento económico permitió una reducción, aunque pequeña, en la incidencia relativa de la pobreza<sup>3</sup>.

Según Lechner<sup>4</sup>, ya en los años 70 existían señales claras del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. El déficit público había crecido y los gastos estatales sobrepasaban los rendimientos tributarios. Las industrias nacionales perdían rápidamente la competitividad frente al mercado mundial debido a un proteccionismo fatal. El gasto social subvencionaba a los grupos medios en detrimento de los sectores más pobres; y una máquina burocrática paralizada afectaba la eficiencia de la gestión pública. Se ponía en marcha así una dinámica que podría minar simultáneamente el proceso de desarrollo y la democracia. De este modo, la crisis del Estado desencadenó la crítica del Estado.

Con la estagnación de los años 80, los militares perdieron el prestigio frente a la sociedad civil por falta de estrategias para superar la crisis económica. Se iniciaba el movimiento de transición hacia la democracia con la restauración de los procesos electorales, que fueron consolidando un nuevo sistema institucional. Por ello, el estancamiento económico coincidió con la redemocratización. El resultado de la consolidación del proceso democrático deja la impresión de que en América Latina los cambios fueron radicales. Queda, entretanto, la herencia de algunas paradojas.

Las crisis de los años 70 y 80 marcan el agotamiento del modelo de intervención del Estado, con el colapso del patrón de financiamiento estatal en un marco de crisis fiscal. Con la crisis del Estado, se diseña un

---

<sup>3</sup> V. Petronio Portella Filho: «O Ajustamento na América Latina: Crítica ao Modelo de Washington» en *Lua Nova* N° 32, CEDEC, San Pablo, 1994, pp. 101-132.

<sup>4</sup> V. Norbert Lechner: «Estado, Mercado e Desenvolvimento na América Latina» en *Lua Nova* N° 28/29, CEDEC, San Pablo, 1993, pp. 237-248.

nuevo marco donde el sujeto de cambio pasa a ser la gran empresa, a través de estrategias de globalización de mercados y productos.

### **El Consenso de Washington: parámetro del reajuste**

A partir del comienzo de la década del 80, con los cambios que sucedieron en la economía mundial y con la crisis fiscal del Estado, surgen algunas interpretaciones para la crisis que se abatió sobre el mundo capitalista y, de forma significativa, sobre los países de América Latina. Hay por lo menos tres perspectivas que interpretan el retroceso de los indicadores económicos y el crecimiento de la pobreza en la región. Una privilegia choques externos, como la crisis del petróleo y los cambios en las reglas de juego del mercado financiero internacional, interpretación que resulta en la llamada «crisis de la deuda». Otra procura entender la crisis, en especial la fiscal, como una modalidad particular de la parálisis decisoria del Estado. Una tercera, de cuño neoliberal, coloca al Estado nacional como protagonista de la crisis; se la conoce como «Consenso de Washington».

El Consenso de Washington, que se convirtió en referencia para la implantación de reformas en la región, interpreta que las raíces de los problemas latinoamericanos se encuentran en las estrategias de desarrollo adoptadas en el modelo de industrialización a través de la sustitución de importaciones. La implantación de este modelo dio como resultado un esquema de crecimiento hacia adentro y una mala inversión de recursos. De este modo, las críticas se dirigieron hacia el papel del Estado, visto como una instancia asfixiante, donde las empresas públicas asumieron papeles que podrían haber sido ocupados por el sector privado. A su vez, la reducción de los gastos estatales provocó una escasez en el ahorro disponible para el sector privado y, por último, la protección del Estado a las empresas nacionales redujo su competitividad externa, desestimulando las exportaciones.

La «receta» para la superación de la crisis preconizada por el Consenso de Washington prevé la estabilización macroeconómica, con prioridad para el superávit fiscal y una reestructuración en los sistemas de previsión pública. Las reformas estructurales contemplan privatizaciones, la reducción de la regulación estatal en las transacciones financieras y comerciales y la apertura del mercado hacia el capital extranjero. Con estas medidas y las inversiones, que podrían entonces regresar, se debe forjar un nuevo ciclo de crecimiento económico.

Al analizar los resultados de este modelo de ajuste, Portella Filho<sup>5</sup> dice que se estimuló a «los [países] deudores latinoamericanos a intentar hacer simultáneamente la estabilización, la liberalización y el pago *in*

---

<sup>5</sup> Portella Filho, op. cit.

*totum* de las deudas. La búsqueda simultánea de tres metas significó una trayectoria de ajuste de difícil ejecución técnica y política. Los programas de ajuste intentaban e intentan reducir el déficit de la balanza de pagos a través de la contención de la demanda interna. En la mayoría de los programas de ajuste la reducción salarial está incluida de forma muy discreta –firme no obstante– apoyándose en la creencia de que las contenciones salariales permiten una reducción más rápida de la inflación y el aumento de la competitividad de las exportaciones». Así, la crítica que se hace a este modelo sostiene que este tipo de programa aumenta la pobreza, porque comprime los salarios y se manifiesta en la discusión de que la apertura de los mercados hecha sin criterios adecuados a cada realidad ocasiona desempleo, agravando el cuadro social del subcontinente.

### **Las cuestiones sociales y las experiencias democráticas**

En el nuevo panorama económico mundial crece la internacionalización del capital y la difusión de nuevas tecnologías basadas en la microelectrónica para aumentar la productividad del trabajo. En general, la implantación creciente de esas tecnologías en la actividad productiva sirve para ahorrar mano de obra. Junto con este hecho, en numerosos países se implantan políticas de ajuste que ejecutan una serie de cortes a los gastos sociales, que sólo refuerzan el crecimiento de la pobreza y los efectos del desempleo creciente. Este debate interesa enormemente a América Latina donde, por no haberse cristalizado el llamado Estado de Bienestar, hay sociedades marcadas por la polarización, por la división entre la carencia y el privilegio. Asociado a esta creciente pobreza, el reordenamiento en las relaciones económicas mundiales revirtió las expectativas positivas que el subcontinente tenía, hasta fines de los años 70, en términos de crecimiento económico.

Es impresionante el legado de problemas sociales del período autoritario. Muchos, a fuerza de repetirse en varios países, acaban por transformarse en elementos propios de la identidad latinoamericana. Uno de ellos es el fenómeno de «corrupción social», cuyo caso más emblemático es el del narcotráfico, inserto en aparatos del Estado como la policía. Los «escuadrones de la muerte» o grupos de exterminio son otra forma de esa corrupción. Se pueden citar también los crímenes de «cuello blanco», sin hablar del *jogo do bicho* o de la prostitución –incluso infantil. Al hablar de este cuadro social, Weffort<sup>6</sup> recuerda que tales formas de corrupción crean lo que Dahrendorf llama las «áreas de exclusión», áreas donde el Estado ya no es capaz de controlar el orden y los comportamientos conflictivos entre los agentes.

---

<sup>6</sup> V. Francisco Weffort: «A América Errada» en *Lua Nova* N° 21, CEDEC, San Pablo, 1990, pp. 5-40.

La desintegración tiende a crecer porque el Estado, en muchos países, ha alterado su papel a causa de la crisis fiscal, en muchos casos asumiendo el costo político de una drástica reducción de los servicios públicos; al mismo tiempo que se implanta un nuevo patrón económico mundial bastante excluyente al generar desempleo.

Resulta curioso que la redemocratización del subcontinente se haya dado en un contexto de decadencia económica. Allí existe un nuevo ángulo de debate: la discusión acerca de las posibilidades de la democracia para consolidarse en una coyuntura de desigualdades sociales profundas, y de su eficacia para resolver ciertas cuestiones sociales. Weffort sostiene que la fuerza de la democracia es la fuerza de la esperanza para los países de América Latina que enfrentan la posibilidad de desintegración social. «Es uno de los caminos para que estos países readquieran su sentido de viabilidad... (y éste, a su vez, depende de su capacidad de retomar el desarrollo económico)»<sup>7</sup>.

Otro ángulo de análisis está dado por el hecho de que a partir de los años 80, con el proceso de redemocratización, la participación popular crece a pesar de los datos dramáticos relativos a la exclusión social. Creció la capacidad de organización de la sociedad y las formas de presión para la participación. De este modo, cuestiones salariales, condiciones de trabajo, alza del costo de vida, instalación de equipamientos colectivos, amnistía política y demandas ambientalistas llevaron a que la movilización y la participación fueran más plural es, en lo que se refiere a las demandas y a los grupos sociales participantes.

Los movimientos sociales, al menos en el caso brasileño, fueron cambiando de carácter en la medida en que se institucionalizaron algunos canales para la participación popular. Dejaron de tener un carácter reivindicativo más general (como en los años 70 y comienzos de los 80) y pasaron a articularse en torno a demandas sectoriales y localizadas. Esta institucionalización llevó a la aparición de nuevos actores (sindicatos, asociaciones, ONGs, etc.), ampliando los canales de participación popular y provocando un crecimiento de las bases de la democracia.

### **Instancia local y exclusión social**

La globalización económica, en tanto fenómeno fundamental de estas últimas décadas –que probablemente marcará la conducta política, económica y social en el siglo próximo– trae consigo, paradójicamente, otros fenómenos como el localismo y el fragmentarismo, además de la integración regional de los mercados.

---

<sup>7</sup> Ibíd.

Se verifica la emergencia y el fortalecimiento de las instancias locales de poder (que además de los municipios, pueden ser también las estructuras microregionales, como consorcios entre ciudades, asociaciones interregionales, regiones metropolitanas, etc.) como contrapartida al fenómeno de la globalización y del consecuente debilitamiento de los Estados nacionales. Los gobiernos locales están siendo llamados a responder a un ambiente competitivo y en constante cambio, en la forma de políticas específicas de desarrollo local. Anteriormente, esta atribución era casi exclusiva del Estado nacional, y los gobiernos locales aparecían como meros coadyuvantes o actores de una política económica concebida centralmente.

La agenda social latinoamericana establece, para los gobiernos locales, nuevas demandas que resultan, por un lado, del desempleo estructural, de la crisis fiscal del Estado y de la exclusión social típicas del proceso desarrollista latinoamericano; y, por otro, de la mayor capacidad reivindicatoria adquirida por los movimientos sociales durante el proceso de democratización, que se ejerce más fácilmente sobre los órganos locales de poder, más próximos geográfica y políticamente de la población.

Así, la globalización —y la consecuente creación de bloques regionales— «debilita» el concepto de soberanía y de Estado nacional, al mismo tiempo que fortalece las instancias locales de poder. Le otorga a estas últimas nuevas oportunidades de acción, pero también grandes desafíos. La cuestión que antes pertenecía al ámbito de los Estados nacionales parece mucho más pertinente, hoy, si está relacionada con las instancias locales de poder: ¿cómo conciliar el desarrollo económico local con la democracia y la justicia social? Y más específicamente, ¿cómo garantizar este objetivo en un contexto de integración regional y global?

**La exclusión social.** En el actual estado de la economía mundial se observa la incapacidad de absorción de una creciente población urbana como mano de obra asalariada. Crecen las modalidades de trabajo no formales (trabajo «por cuenta propia», trabajo doméstico, subcontrataciones, etc.) que se caracterizan por la inseguridad y la precarización del mundo del trabajo. En este marco, se espera que más de la mitad de la población urbana en América Latina esté por debajo de la línea de pobreza en el año 2000, con necesidad de asistencia pública. El escenario más que probable es que los sectores con rentas medias y altas tendrán acceso a bienes y servicios ofrecidos por el sector privado, en tanto que los más pobres dependerán de la cobertura estatal o de la filantropía local e internacional para la atenuación de la privación extrema.

En el pasado, la reglamentación forzada de un mercado de trabajo urbano para acelerar la industrialización recrudesció las demandas sociales, implicando un patrón desigual de crecimiento urbano. La industrialización

provocó una urbanización explosiva en dirección a las periferias de las ciudades, en un contexto de enormes carencias colectivas, que marcaron un patrón excluyente de acceso a los bienes y servicios públicos. Hoy, con los cambios producidos en la economía mundial y en los rumbos del modelo de desarrollo hay otro tipo de exclusión en la sociedad, derivada del crecimiento del desempleo y del subempleo y de las mayores restricciones a los aportes sociales.

En las décadas anteriores, a pesar de las enormes desigualdades sociales, la urbanización promovió un razonable nivel de integración y movilidad social. Con la crisis de los años 80, se amplió la exclusión social. Incluso habiendo una compensación por la disminución del crecimiento demográfico y por la relativa desconcentración urbana, crece la población que pasa de una situación de vulnerabilidad a la exclusión social, al mismo tiempo que crece el segmento de los que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad<sup>8</sup>.

Por todo esto, es urgente recuperar el crecimiento económico en América Latina. Para muchos analistas, la recuperación del crecimiento depende de su integración en el ámbito regional. Se puede ver, entonces, la integración de mercados como una alternativa para enfrentarse con éxito a los problemas de definición de un nuevo modelo de inserción en la economía internacional<sup>9</sup> y forjar nuevos caminos hacia la democracia, ya que la desregulación nacional en favor del bloque regional otorga a las instancias locales de poder mayor autonomía para orientar el crecimiento económico en beneficio de la sociedad. El proceso integracionista ya está en marcha, como lo demuestra el Mercosur. Aunque el análisis de las redefiniciones de carácter macro –relacionadas con la economía y el Estado nacional– que este nuevo modelo implica escapan al ámbito de este trabajo, sí caben algunas consideraciones para el nivel local.

**Impactos de la integración en los gobiernos locales.** Tomando como base la experiencia integracionista europea, se pueden prever algunos impactos del proceso de integración sobre los gobiernos locales, impactos pasibles de constituirse en una gran oportunidad de aceleración del desarrollo y de la igualdad en lo que se refiere a la cuestión social; al mismo tiempo que constituyen un enorme desafío para América Latina. Con la integración regional, la ciudad (y el espacio local) asume un rol importante como centro de innovaciones político-administrativas y como agente de relaciones internacionales. El ambiente competitivo involucra también a las organizaciones públicas locales, que dejan de remitirse únicamente al Estado nacional y comienzan a competir a escala regional,

---

<sup>8</sup> V. Luiz Carlos de Queiróz Ribeiro: «O Futuro das Cidades Brasileiras na crise» en *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*, Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 1994.

<sup>9</sup> V. F. Weffort: ob. cit.

exigiéndoles un acelerado proceso de modernización estructural. La mayor autonomía que comienzan a tener las instancias locales garantiza condiciones para desarrollar fórmulas alternativas de la gestión pública, especialmente en lo que se refiere a la cooperación pública-privada, pública-sociedad, pública-pública.

El escenario integracionista también abre posibilidades de nuevas formas de financiamiento, que ahora se pueden obtener a nivel regional por los entes locales integrantes de un proyecto, o directamente con las entidades financiadoras (sin pasar por la instancia nacional). Otra posibilidad interesante es la del intercambio y transferencia de *know-how* gerencial, organizacional y profesional entre las grandes ciudades que forman parte del proceso integracionista; así como entre ciudades de pequeño y medio tamaño que comparten una misma «vocación».

El proceso integracionista puede estimular, de esta forma, iniciativas para elevar la calidad de los servicios públicos, aumentar las posibilidades de innovación y perfeccionamiento de la gestión pública e introducir competitividad entre los gobiernos locales. El proyecto Interman («Innovation Programme»), por ejemplo, ha levantado y promovido intercambios de experiencias exitosas e innovadoras de la gestión (públicas, privadas y del sector intermedio) también en América Latina. Este proceso puede, incluso, constituirse en una nueva referencia en la relación Estado-mercado-sociedad civil.

### **Iniciativas y desafíos para el ámbito local**

Como respuesta a esta coyuntura de aumento de las demandas a los niveles locales de poder, ya se están desarrollando algunas iniciativas. En lo que se refiere a la gestión pública, prácticamente en todo el subcontinente se constata un movimiento de descentralización, lo que hace que los recursos queden (o sean generados) en el nivel local, viabilizando la atención de las demandas que se acumulan en estas instancias.

Se dan, también, movimientos hacia la democratización a través de la apertura de canales de participación de la población involucrada en la gestión de recursos disponibles (por lo general, escasos y pasibles de distribución prioritaria para algunos sectores); o a través del establecimiento de políticas y estrategias de intervención.

Una observación hay que hacer sobre los avances en la gestión de los recursos públicos, consecuencia lógica de los dos procesos anteriores. En este sentido, no sólo los recursos financieros disponibles se están administrando mejor, sino que también los recursos alternativos pueden ser movilizados a través de la incorporación de otros actores, como

proveedores o gestores de los servicios (es el caso de las asociaciones con ONGs o con el sector privado).

No obstante estas iniciativas, quedan aún grandes desafíos en lo que se refiere a la igualación de las demandas económicas y sociales a nivel local. De acuerdo con lo dicho anteriormente, estamos en una coyuntura de crisis fiscal y, a pesar de que hay una movilización de recursos alternativos, aún resultan escasos en relación con las carencias. Así, la llamada deuda social, que es una herencia de un modelo excluyente que perdura desde hace años, no será superada fácilmente. Otros parámetros que se vuelven indispensables en la búsqueda del desarrollo pleno pasan por la consolidación del proceso de democratización y la efectivización de la participación popular, que debe ser atravesada por la idea de ciudadanía y de responsabilidad social (*accountability*).

Por último, se destaca la necesidad de reformas y de modernización de los Estados latinoamericanos, no solamente en lo que se refiere a los aspectos gerenciales sino también en lo que hace a las políticas sociales, especialmente las relacionadas con la salud y la educación. Así, en este contexto, son un imperativo la agilización y flexibilización de las estructuras, no únicamente en el sentido de una mayor eficiencia y eficacia, sino también como forma de garantizar la transparencia y la posibilidad de participación.

Se constata, de esta manera, que en la óptica del proceso de globalización e integración regional, el espacio local ha sido poco estudiado y debatido. Mientras tanto, ha adquirido nuevas funciones y transformado su papel, ganando importancia estratégica. En este sentido, más que nunca las instancias locales de poder necesitan de la capacidad de pensar globalmente y actuar localmente.

### **Consideraciones finales**

Las cuestiones más generales que tienen que ver con la economía y el Estado pueden tener un paradigma alternativo al nacional-desarrollismo o al Consenso de Washington. Un tercer camino es ver a la economía capitalista moderna comandada por el Estado y el mercado. En lo que respecta al mercado, aquélla debe combinar una fuerte disciplina fiscal con un alto grado de intervención estatal para complementar al mercado, en el sentido amplio. Incluso con una fuerte tendencia de orientación y mayor competitividad de la economía, se hace necesaria una acción positiva del Estado, que debe repotenciar los fondos públicos para volver a tener capacidad de fomentar el desarrollo económico y social. Lo ideal es un Estado capaz de promover reformas, entre las cuales se incluyen privatizaciones y ajuste fiscal, terminando con el patrón populista de

operar con déficit y efectuando las correcciones necesarias a los mecanismos de mercado<sup>10</sup>.

En lo que se refiere a las políticas sociales, debemos destacar que parte de las funciones clásicas del Estado fueron absorbidas por otros actores, en especial las ONGs, en la forma de auto-organización, o incluso por el sector privado, aunque todavía sea significativo el margen de personas sin cobertura social. Hay un gran debate sobre el grado de implantación de políticas sociales, cuyo espectro varía de una concepción universal hasta políticas focalizadas y compensatorias. Si el ideal es mantener a toda la sociedad bajo políticas lo más universales posibles, en la imposibilidad de financiarlas a todas, la universalización debe mantenerse al menos en las áreas de salud y educación, como criterios de oportunidad general y de igualdad entre los individuos. Para las otras áreas del espectro social siempre es posible la adopción de modalidades alternativas e innovadoras de cooperación público-privado para atacar problemas y proveer servicios.

Hay urgencia en la implantación de políticas, si no efectivas, al menos compensatorias, de lucha contra la pobreza y el desempleo, para evitar un verdadero desmoronamiento social. Esas políticas pueden contar con la participación de la sociedad civil y aunque no terminen con el problema, el simple estímulo dado por la solidaridad social a las identidades colectivas que, a su vez, estimulan la organización de los individuos, fortalece la democracia.

El Estado también tiene la posibilidad de asociarse al sector privado y, fomentando el desarrollo científico y tecnológico, adoptar una política industrial generadora de empleos y desarrollar programas de capacitación profesional como forma de contemplar la cuestión del desempleo. Todas estas discusiones abarcan tanto el nivel nacional como las otras instancias –la local, por ejemplo. En un nuevo papel, el Estado puede ser el mentor de un proyecto nacional de felicidad, para usar una expresión de Lipietz. En este nuevo proyecto se debe estimular la descentralización de funciones, el uso de criterios de transparencia y equidad fiscal, la valorización de la participación de los movimientos organizados y las formas alternativas de inclusión de aquellos que no están integrados o están fuera del mercado de trabajo, marginados por la precarización de sus condiciones de vida. Lo que se debe centralizar es la movilización de ciertos fondos públicos de inversión y algunas normas estratégicas de carácter nacional, pero con mecanismos transparentes. Conforme lo dice Coraggio<sup>11</sup> por más que se descentralicen los servicios sociales a nivel

---

<sup>10</sup> V. Luiz Carlos Bresser Pereira: *A Crise do Estado. Ensaio Sobre a Economia Brasileira*, Nobel, San Pablo, 1992.

<sup>11</sup> V. José Luis Coraggio: «A Construção de uma Economia Popular como Horizonte para as Cidades Sem Rumor» en L.C.Q. Ribeiro y O.A. dos Santos Júnior: *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*, Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 1994.

local y autogestionario, siempre una parte de las políticas sociales y económicas debe quedar a cargo de la esfera nacional para darle un perfil a la enorme diferenciación que hay a nivel de miles de municipios. Por lo tanto, las esferas nacional y estatal o provincial deben reglamentar y redistribuir una parte de la renta pública para garantizar una plataforma mínima para los municipios.

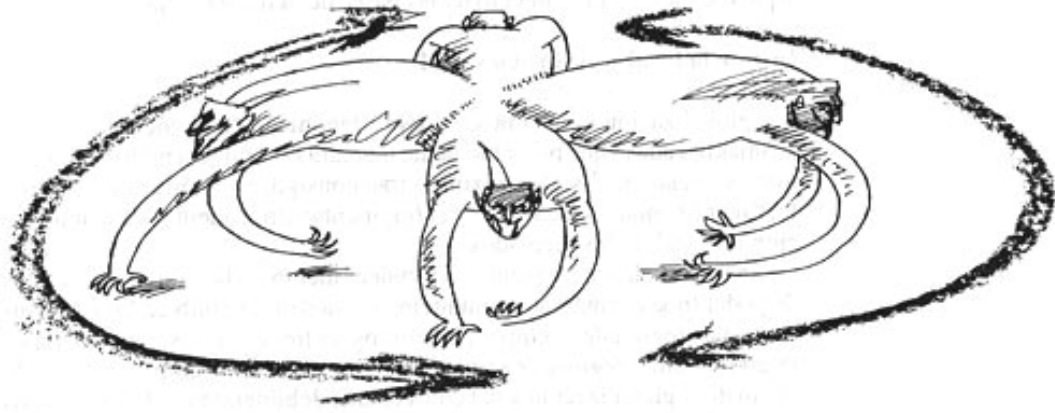
Al Estado, en sus diversas instancias, cabe buscar un modelo de construcción de nación que estimule un nuevo modelo de ciudadanía, que ahora está distorsionado por la expansión de este tipo de capitalismo, responsable de la heterogeneidad social, fruto de un modelo excluyente y que necesita correcciones.

El poder local tiene muchas posibilidades de ayudar al fortalecimiento de la democracia, no sólo a partir del precepto de que lo que se puede hacer localmente debe ser hecho localmente, sino también porque hace posible una gestión más democrática, donde la proximidad facilita la participación y la repartición del poder, a pesar del riesgo de clientelismo que esta proximidad provoca. En el nuevo contexto mundial, donde empresas globales operan a escala planetaria y rompen con las fronteras de las naciones y donde cada vez más se adoptan formas productivas que necesitan menos mano de obra, el gran desafío es pensar en una sociedad que cada vez más prescindiera del trabajo, y que se divide cada vez más entre los que tienen una ocupación y la gran masa de los perdedores en la carrera de la competitividad. La posibilidad de encaminar la cuestión de la desintegración social y del desempleo parecen, así, estar más cercanas al nivel local que al del Estado nacional.

De este modo, la simple transposición de reformas económicas exitosas, la liberación de los mercados y las políticas de integración son insuficientes. El ambiente de competitividad internacional y una urgente agenda social establecen nuevos desafíos para los gobiernos y empresas. En un último análisis, lo que realmente está en juego son los proyectos individuales de felicidad de sectores significativos de las sociedades latinoamericanas que, en palabras de García Márquez, han sido «condenadas a cien años de soledad» y que sueñan con una segunda oportunidad sobre la tierra.

### **Bibliografía no citada**

- Elio Borghonovi y Marco Meneguzzo: «L'impatto dell'Europa 1993 sulle Amministrazioni Locali: Un Studio Comparativo», Associazione degli Interessi Metropolitan, Milán, 1993.
- Sonia Draibe: «As Políticas Sociais e o Neoliberalismo» en *Revista USP* N° 17, CCC/USP, 1993, pp. 86-101.
- Lourdes Sola: «Estado, Reformas Estruturais e Democratização no Brasil» en *Revista USP* N° 17, CCS/USP, 1993, pp. 156-175.



La ilustración acompañó al presente artículo en la edición impresa de la revista